

NAV-REFORMEN

En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet

Ulla Finnerud Nielsen



Mastergradsoppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Oktober 2007

Forord

Jeg har i løpet av min tid som mastergradsstudent ved Institutt for statsvitenskap fordypet meg i emner innen kjerneområdet offentlig politikk og administrasjon. En kursoppgave i emnet *STV4446 Forvaltningsreformer* fikk meg til å fatte interesse for NAV-reformen. Resultatet er denne oppgaven, som foruten å ha bidratt til å øke min interesse og forståelse for offentlig forvaltning, også har gitt meg innsikt i hvilke organisatoriske utfordringer som følger slike store reformer.

Jeg vil først og fremst takke min veileder professor Tom Christensen for konstruktive og hurtige tilbakemeldinger. Veileder fortjener også stor takk for sin tilgjengelighet, sin tålmodighet og for økonomisk støtte til oppgaven. Jeg vil også rette en stor takk til respondentene for at dere villig stilte opp til intervju og besvarte mine spørsmål.

Jeg vil videre takke kommunikasjonsrådgiver Hans Petter Bergli i Arbeids- og velferdsdirektoratet for all hjelp med tilgang til dokumenter og formidling av kontaktinformasjon. Hilde Bjelland fortjener stor takk for korrektur av oppgaven. Jeg vil ikke minst også takke Elisabeth Alm Raastad og Hanne Gabrielsen. Tiden som mastergradsstudent på Blindern ville ikke vært like morsom og trivelig uten dere to.

Jeg vil også takke mamma, pappa og resten av familien for å på ulike måter ha støttet meg gjennom tiden som student. Til slutt vil jeg også takke Henrik for innspill, gjennomlesning og korrektur av oppgaven, og ikke minst for all oppmuntring underveis i arbeidet.

Jeg har i studien anvendt noe materiale fra mine kursoppgaver i *STV4407 Institusjonell teori* og *STV4446 Forvaltningsreformer*.

Ulla Finnerud Nielsen

Oktober 2007

Antall ord: 31 704

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Innholdsfortegnelse	V
Figurer	IX
1 INNLEDNING.....	1
1.1 NAV-REFORMEN OG INTERN ORGANISERING AV OFFENTLIG VIRKSOMHET	1
1.2 STUDIENS PROBLEMSTILLING MED AVGRESNINGER	3
1.3 FAGLIG ORIENTERING OG RELEVANS.....	5
1.4 TEORETISK UTGANGSPUNKT.....	7
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR	9
2 TEORI OG METODE	11
2.1 INNLEDNING	11
2.2 EN STUDIE AV EN REFORMPROSESS	11
2.3 SAMORDNING OG SPESIALISERINGSPRINSIPPER.....	12
2.4 GRUNNELEMENTER I OPPBYGNINGEN AV DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE ...	13
2.5 TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	15
2.6 INSTRUMENTELL TEORI	16
2.6.1 Generelt om instrumentell teori.....	16
2.6.2 Hierarkisk-instrumentell variant.....	18
2.6.2.1 Forventninger ut fra en hierarkisk-instrumentell variant.....	19
2.6.3 Forhandlings-instrumentell variant	20
2.6.3.1 Forventninger ut fra en forhandlings-instrumentell variant	20
2.7 INSTITUSJONELL TEORI	21
2.7.1 Generelt om institusjonell teori	21
2.7.2 Kulturperspektivet	23
2.7.2.1 Forventninger ut fra kulturperspektivet	24
2.7.3 Myteperspektivet	25

2.7.3.1	Forventninger ut fra myteperspektivet	27
2.8	METODE.....	28
2.8.1	Innledning.....	28
2.8.2	Forskningsdesign – enkel teoretisk fortolkende casestudie	28
2.8.3	Kilder og datainnsamling	29
2.8.4	Reliabilitet	31
3	EMPIRI.....	35
3.1	INNLEDNING	35
3.1.1	Arbeids- og velferdsforvaltningen før 1. juli 2006	35
3.1.1.1	Aetat.....	35
3.1.1.2	Trygdeetaten	36
3.1.2	Arbeids- og velferdsforvaltningen etter 1. juli 2006	37
3.1.2.1	Organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet	39
3.1.2.2	Organiseringen av NAV Drift og Utvikling	41
3.2	PROSESSENS FIRE FASER.....	42
3.3	FASE 1: INITIATIVFASEN	43
3.3.1	NAV-reformen vedtas i Stortinget	43
3.3.2	Lov om interimorganisering av ny arbeids- og velferdsetat.....	44
3.3.3	NAV-interim: overordnet plan og styringsdokumenter	45
3.3.4	Programområdet Ny etat og delprosjektet Organisering.....	46
3.3.5	Prosjektgruppens mandat	47
3.4	FASE 2: FØRSTE UTREDNINGSFASE.....	48
3.4.1	Etablering av prosjektgruppe.....	48
3.4.2	Deltakelse og møtevirksomhet	49
3.4.3	Modellforslag til overordnet organisering.....	52
3.4.3.1	Nullmodellen	52
3.4.3.2	Modell 1 – ”Hovedlinjemodellen”.....	53
3.4.3.3	Modell 2 – Hovedfokus på NAV-kontorenes oppgaver i fylkeslinjen... 54	
3.4.3.4	Modell 3: Divisjonalisert modell	56
3.4.3.5	Modell 4 – prosjektgruppens anbefaling	57

3.4.4	NAV-interims forslag til overordnet organisering	60
3.5	FASE 3: ANDRE UTREDNINGSFASE.....	62
3.5.1	Mandat og prosjektplan: substansielle og prosessuelle føringer	62
3.5.2	Etablering av prosjektgruppe.....	63
3.5.3	Aktivisering til den formelle deltakelsesarenaen	64
3.5.4	Møtevirksomhet.....	65
3.5.5	Forslag til organisering av NAV-direktoratet	66
3.5.6	Forslag til organisering av NAV Drift og Utvikling	70
3.6	FASE 4: FORHANDLINGER.....	73
3.6.1	Innledning.....	73
3.6.2	NAV Drift og Utvikling – skepsis fra de tillitsvalgte	74
3.6.3	Direktoratet – dimensjonering, grensesnitt og rolleforståelse.....	76
4	PROSESSANALYSE	79
4.1	INNLEDNING	79
4.2	HIERARKISK-INSTRUMENTELL VARIANT	79
4.2.1	Aktivisering: tildeling av formelle deltakelsesrettigheter	79
4.2.2	Organisasjonstenkning	81
4.2.2.1	Ulik aksessstruktur i de to utredningsfasene	81
4.2.2.2	Instrumentell organisasjonstenkning	83
4.3	FORHANDLINGS-INSTRUMENTELL VARIANT.....	85
4.3.1	Mangfold i det faktiske deltakelsesmønsteret	85
4.3.2	Uenighet og kompromiss i forhandlingsfasen.....	87
4.4	KULTURPERSPEKTIVET.....	89
4.4.1	Aktivisering av aktører uten formelle deltakelsesrettigheter	89
4.4.2	Organisasjonstenkning preget av deltakernes referanserammer	90
4.5	MYTEPERSPEKTIVET.....	92
4.5.1	Legitimt deltakelsesmønster.....	92
4.5.2	Organisasjonstenkningen reflekterer myter i omgivelsene	93
5	AVSLUTNING.....	97
5.1	INNLEDNING	97

5.2	HOVEDTREKKENE I PROSESSEN	97
5.3	AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	100
	LITTERATURLISTE.....	103
	VEDLEGG	109

Figurer

Figur 3.1: Oversikt over den statlige arbeids- og velferdsetaten etter 1. juli 2006.....	38
Figur 3.2.: Oversikt over organiseringen av arbeids- og velferdsdirektoratet	39
Figur 3.3: Oversikt over modell 1: ”Hovedlinjemodellen”	54
Figur 3.4: Modell 2	55
Figur 3.5: Modell 3	56
Figur 3.6: Modell 4 – prosjektgruppens forslag	58
Figur 3.7: Skisse til overordnet organisering av arbeids- og velferdsetaten.....	60
Figur 3.8: Forslag til ny organisasjonsstruktur	67
Figur 3.9: Forslag til organisasjonsstruktur for NAV Drift og Utvikling.....	70
Figur 3.10.: Samhandlingsmodell for NAV Drift og Utvikling	75

1 Innledning

1.1 NAV-reformen og intern organisering av offentlig virksomhet

Denne studien omhandler NAV-reformen, en av de største norske forvaltningsreformene i nyere tid. NAV står for *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Med intern organisering av offentlig virksomhet som tema, er oppgaven en analyse av prosessen som ledet frem til en endelig beslutning om organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen på sentraladministrativt nivå. Selve reformen, som ble vedtatt i Stortinget våren 2005, innebærer i korte trekk en samordning og omorganisering av de tjenestetilbudene Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten tidligere stod for. Aetat og trygdeetaten ble 1. juli 2006 lagt ned og erstattet av den nye arbeids- og velferdsetaten. I dag utgjør denne etaten og sosialtjenesten i kommunene samlet sett den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV 2006). Samtidig med opprettelsen av den nye etaten, ble direktoratene Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket lagt ned og erstattet av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV-direktoratet). Med fokus på sentraladministrativt nivå, er den interne organiseringen av det nye direktoratet i oppgavens sentrum. Studien tar for seg en utrednings- og beslutningsprosess, som i etterkant av stortingsvedtaket våren 2005, kom frem til en endelig beslutning om organiseringen av det nye direktoratet.

Det finnes ulike former for organisering av statlige virksomheter. Et vanlig skille går mellom selvstendige organisasjonsformer og forvaltningsorganer. Mens førstnevnte innebærer at virksomhetene er selvstendige rettssubjekter, som kan være organisert som blant annet helseforetak og statsaksjeselskaper, er det sistnevnte form som er sentral i denne studien. Forvaltningsorganer er hovedformen innenfor den norske stat. Sett i forhold til tilknytningsform innebærer denne ordningen at organene juridisk sett er en del av staten (NOU 2003: 34). Forvaltningsorganer er tradisjonelt inndelt i tre undergrupper: ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter (ibid.). Foruten variasjoner i fullmaktene som gis, har undergruppene det til felles at de både økonomisk og administrativt er underlagt et overordnet departement (ibid.). Ordinære forvaltningsorganer er hovedfokus i denne studien, da ordningen omfatter virksomheter som departementene

og de fleste såkalt ytre forvaltningsorganene (ibid.). Ytre forvaltningsorganer er virksomheter som altså er underlagt departementene, men som befinner seg utenfor dem. Slike virksomheter går ofte under betegnelsen direktorater, tilsyn eller forvaltningsbedrifter (Christensen mfl. 2002:48), men betegnelsen direktorat kan brukes om alle sentraladministrative organer utenfor departementene (ibid.:51). Arbeids- og velferdsdirektoratet kan betegnes som et ordinært, ytre forvaltningsorgan.

De statlige departementene utgjør sammen med direktoratene sentraladministrasjonen i Norge. Sentraladministrasjonen er den delen av det statlige apparatet som har hele landet som arbeidsområde. Departementene kan betegnes som knutepunktet mellom det politiske systemet og det administrative apparatet, da de i egentlig forstand er politisk-administrative organer (Christensen og Egeberg 1997:85). Departementene skal gjennom rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse, utvikle grunnlag for og gi tilrådninger for beslutninger og handlinger som foretas av departementets politiske ledelse. Organene har også en rolle som myndighetsutøver og som overordnet myndighet for de ytre etater (NOU 2006: 14:65). Direktoratene kan betegnes som fagadministrasjoner med en noe todelt rolle: de er utøvende overfor brukerne, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. De kan videre betegnes som politisk styrt, uten å være politiske organer. Direktoratene skal først og fremst ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men må samtidig ha en politisk forståelse (Statskonsult 2002:39).

Etableringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet innebærer en horisontal despesialisering i sentraladministrasjonen. NAV-direktoratet har i dag ansvaret for at arbeids- og velferdsforvaltningen oppfyller de forventninger som stilles til etaten og når de mål og resultater som departementet har gitt i oppdrag (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007). Direktoratet har også ansvar for overordnet styring, ledelse og utvikling av den statlige arbeids- og velferdsetaten (ibid.). Karakteristisk for den interne organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet, er skillet mellom strategiske og operative funksjoner. De operative funksjonene er lagt til NAV Drift og Utvikling (NDU), en egen intern etterspørselsbasert produksjonsenhet som er organisert som en del av direktoratet, men som leverer løpende tjenester til hele etaten.

Funksjoner av mer strategisk art er lagt til selve direktoratet, som skal ha fokus på styring, strategi og utvikling.

1.2 Studiens problemstilling med avgresninger

Formålet med denne studien er å belyse og analysere prosessen som ledet frem til en endelig beslutning om organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsetaten på sentraladministrativt nivå, herunder altså organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Målet med prosessen var å komme frem til en organisatorisk løsning for det nye direktoratet, som skulle erstatte Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket fra 1. juli 2006. Studien søker å forklare hvordan og hvorfor utrednings- og beslutningsprosessen kom frem til en organisatorisk løsning kjennetegnet av et skille mellom strategiske og operative funksjoner og arbeidsoppgaver. Hovedproblemstillingen lyder som følger:

Hva kjennetegner hovedtrekkene i prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet?

For å besvare hovedproblemstillingen er det nødvendig å se nærmere på ulike enkeltstående, men likevel sammenhengende elementer, som alle kan bidra til å belyse hovedtrekk ved prosessen. Studien vil derfor ta utgangspunkt i følgende underproblemstilling:

Hva kjennetegner organisasjonstenkningen, aktørmønstrene og innflytelsesfordelingen gjennom prosessen?

Spørsmål angående hvilken *organisasjonstenkning* som preger prosessen, innebærer et fokus på de problem- og løsningsdefinisjoner som prosessens sentrale aktører bringer med seg. Hvilke tanker og interesser har de ulike prosessdeltakerne i forhold til utformingen av det nye direktoratet? Kommer ulike problemer og løsninger opp til diskusjon, slik at prosessen dermed er preget av variert organisasjonstenkning? Og hvilke organisatoriske løsningsforslag blir lagt frem og gjort til gjenstand for diskusjon

underveis i arbeidet? Hvilken løsningsmodell for det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet blir ansett å være best egnet?

Aktørmønstre innebærer et fokus på selve deltakerstrukturen. Hvem deltar i prosessen vedrørende organiseringen av det nye direktoratet? På hvilket grunnlag og ut fra hvilke kriterier er de ulike aktørene er valgt ut til å delta? Involveres en rekke aktører i prosessen, eller er den mer lukket og preget av et lavere antall deltakere? En åpen deltakerstruktur forventes å medføre at et større antall aktører gis innpass i prosessen, enten bevisst eller tilfeldig, enten ved invitasjon eller ved eget initiativ. En mer hierarkisk organisert prosess forventes derimot å bringe med seg en mer lukket og kontrollert deltakelse.

Innflytelsesfordeling innebærer å se organisasjonstenkningen i forhold til aktørmønstrene i prosessen. Kan enkelte aktører sies å prege prosessen, og dermed være mer dominerende og ha et hierarkisk overtak i forhold til de andre deltakerne? Eller er prosessens utrednings- og forhandlingssituasjoner snarere preget av et mer jevnbyrdig aktørmønster? Innflytelsesfordeling kan knyttes opp mot aktørenes hierarkiske posisjon i organisasjonen de tilhører. I hvilken grad har hierarkisk plassering betydning for hvilke problemer og løsninger som kommer opp til diskusjon, samt for hvilke organisatoriske løsninger som til slutt blir valgt? Har deltakernes posisjon i respektive organisasjoner betydning for den rollen de inntar og de standpunkt de fremmer i en eventuell diskusjon? Videre ut fra dette kan man belyse hvorvidt prosessen og innflytelsesforholdet mellom de ulike aktørene er preget av konflikt og uenighet, eller om prosessen snarere er preget av forhandlingsvilje og kompromiss. Ved å knytte innflytelsesfordeling opp mot organisasjonstenkningen, kan man så kartlegge hvilke deltakere som i eventuelle diskusjoner og forhandlinger vinner frem med sine løsninger og meninger.

Denne studien er avgrenset til å omfatte prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vel å merke omhandlet første del av utredningsarbeidet utformingen av en overordnet organisasjonsmodell for *hele* arbeids- og velferdsetaten. Fokus vil derfor ikke utelukkende ligge på sentraladministrativt nivå, men til en viss grad også berøre organiseringen på fylkeskommunalt nivå. Prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet ble

påbegynt etter 31. mai 2005, da NAV-reformen ble vedtatt i Stortinget. Prosessen kan betraktes som en tredje del av reformen, hvor de to foregående delene tidligere er blitt belyst og kartlagt i to masteroppgaver ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo (Kruuse-Meyer 2005; Haugneland 2006). Studien avgrenser seg også i forhold til at arbeids- og velferdsforvaltningen på kommunalt nivå ikke dekkes.

1.3 Faglig orientering og relevans

Denne studien er en analyse av en offentlig utrednings- og beslutningsprosess, og kan betegnes som en teoretisk fortolkende studie. Målet med oppgaven er å bidra til forståelsen av offentlige forvaltningsreformer, i tillegg til å gi innsikt i hvilke prosesser som ligger bak organiseringen av den sentraladministrative delen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Studien har en *organisasjonsteoretisk* tilnærming til offentlig forvaltning. Organisasjonsteori har en sentral plass i den norske statsvitenskapen, dette i motsetning til den internasjonale hovedtendensen, der organisasjonsteori har blitt skilt ut og frikoblet både rent faglig og organisatorisk fra statsvitenskapen (Christensen mfl. 2004). Christensen mfl. (1999) mener den spesielle blandingen av statsvitenskap og organisasjonsteori har gitt norsk forvaltningsforskning en sterk teoretisk komponent. Disse komponentene har så blitt understreket gjennom en rekke empiriske undersøkelser. James G. March karakteriserer norsk forvaltningsforskning som en kobling mellom organisasjonsteori, demokratiteori og empiriske studier av administrativ praksis (ibid.). Tradisjonelt har organisasjonsteori rettet fokus mot private organisasjoner. Denne studien tar utgangspunkt i at offentlige og private organisasjoner skiller seg fra hverandre på enkelte punkter (Christensen mfl. 2004:17). Offentlige organisasjoner har i motsetning til private en folkevalgt ledelse, og inngår således i en parlamentarisk styringskjede der folket er grunnlaget for all autoritet (ibid.:17). I tillegg skiller offentlige organisasjoner seg fra private ved at de er multifunksjonelle. Med dette menes det at offentlige organisasjoner må ivareta komplekse og delvis motstridende hensyn, deriblant politisk styring, kontroll, faglig uavhengighet, tjenestekvalitet, kostnadseffektivitet, representasjon og deltakelse fra berørte parter, samt likebehandlingen (ibid.:17). For å kunne ivareta en rekke

heterogene og multifunksjonelle krav, hensyn og interesser på en best mulig måte, er tilstrekkelig kunnskap om organiseringen av offentlige organisasjoner og forvaltning viktig.

Intern organisering av offentlig virksomhet kan sies å være et sentralt tema. Både innen politikken, statsvitenskapen og i samfunnet som helhet, er feltet om organisering av offentlig sektor de senere årene blitt viet stor oppmerksomhet (NOU 2004: 13). Det offentlige er i stadig utvikling, blant annet som følge av samfunnsendringer og endringer i forventninger. Dette skyldes blant annet fremveksten av reformbølger som New Public Management (NPM) og post-New Public Management (post-NPM). Denne fremveksten har medført en dreining i oppfatninger om offentlig sektors rolle i økonomien og samfunnet, samt utfordringer knyttet til offentlig styring og effektivitet (NOU 2004: 13).

NAV-reformen er i seg selv en faglig interessant forvaltningsreform. Den er som nevnt en av de aller største forvaltningsreformene i nyere tid. Dette gjelder blant annet i forhold til både ansatte og brukere tatt i betraktning. Arbeids- og velferdstjenestene omfatter over 16 000 årsverk, i tillegg til at halvparten av den norske befolkning til enhver tid er brukere av de tjenestetilbudene som tidligere var organisert i tre ulike etater. Også sett i forhold til budsjettstørrelse er reformen omfattende, da de tre tidligere etatene til sammen forvaltet over 250 milliarder kroner (ibid.:14).

Med reformbølgen NPM i tankene, har tendensen i forhold til organiseringen av offentlig sektor i Norge de siste 20 årene vært preget av horisontal og vertikal spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer (Christensen mfl. 2002:99). Nedleggelsen av Aetat og trygdeetaten samt etableringen av den nye statlige arbeids- og velferdsetaten, innebærer en horisontal despesialisering, noe som kan sies å være det stikk motsatte av hva som er karakteristisk for NPM. Et slikt koordinerings- og sentraliseringsgrep kan tvert imot sies å være et typisk post-NPM-trekk (Christensen og Lægreid 2006).

En studie av utrednings- og beslutningsprosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet, kan betraktes som en videreføring av tidligere arbeider om NAV-reformen (Kruuse-Meyer 2005; Haugneland 2006). Tre ulike

utrednings- og beslutningsprosesser berøres, men de er alle en del av samme reform. NAV-reformen kan grovt sett deles inn i tre deler. SATS-prosessen (Sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten) utgjør den første delen av reformen. SATS hadde bakgrunn i et stortingsvedtak i 2001, der regjeringen ble bedt om å utrede spørsmålet om en sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, til én felles etat (Kruuse-Meyer 2005:1). Reformens første del endte i St.meld. nr. 14 (2002-2003), der regjeringen foreslo en fortsatt tredelt forvaltning. Regjeringen fikk som følge av dette sterk kritikk for ikke å ha gjort det de ble bedt om, nemlig å utrede ulike forslag til sammenslåing. Etter et vedtak i Stortinget våren 2003 ble Stortingsmeldingen sendt tilbake, og regjeringen ble nok en gang bedt om å utrede spørsmålet om en sammenslåing av de tre etatene. Med dette ble NAV-reformens andre del innledet. Prosessen endte i et stortingsvedtak 31. mai 2005, der det ble vedtatt å opprette én ny statlig etat som skulle overta Aetats og trygdeetatens oppgaver. Det ble også vedtatt å opprette en felles førstelinjetjeneste i alle landets kommuner, hvor den nye etaten og den fortsatt kommunale sosialtjenesten skulle samordne sine tjenester (Kruuse-Meyer 2005; Haugneland 2006). Denne studien belyser utrednings- og beslutningsprosessen som ble innledet i etterkant av stortingsvedtaket våren 2005. Da ble arbeidet vedrørende organiseringen av den nye arbeids- og velferdsetaten påbegynt under ledelse av den midlertidige organisasjonen NAV-interim.

1.4 Teoretisk utgangspunkt

Denne studien tar utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori. Et hovedskille mellom de to teoretiske retningene er førstnevntes syn på offentlige organisasjoner som verktøy og redskap til disposisjon for ledelsen. Lederne handler innenfor bestemte strukturelle rammer, som gir ulike betingelser for kontroll og rasjonell kalkulasjon (Christensen mfl. 2004:13). Institusjonell teori åpner derimot for at det i organisasjoner eksisterer institusjonelle normer og regler, som bidrar til at organisasjoner i seg selv har selvstendig innflytelse på beslutningsatferd (ibid.:13). To varianter av instrumentell teori og to perspektiver innenfor institusjonell teori utgjør studiens rammeverk: en hierarkisk-instrumentell variant, en forhandlings-instrumentell variant, et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Ved å legge ulike teoretiske

perspektiver til grunn for å analysere prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet, gis man mulighet til å fokusere på ulike aspekter ved prosessen, og dermed forhåpentligvis oppnå et mer helhetlig bilde.

Den hierarkisk-instrumentelle varianten understreker homogenitet, rasjonelt design og kontroll blant politiske og administrative ledere (Christensen 1994:23). Det tas utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform, der endringer blir ansett å være et resultat av viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos ledelsen (Roness 1997:63). Ledelsen antas å ha tilgang til ulike midler som bidrar til at de kan kontrollere en reformprosess (Christensen 1994:23). Ut fra dette forventes ledelsen å kontrollere prosessen vedrørende organiseringen av det nye direktoratet i forhold til hvilke aktører som gis innpass, samt å være avgjørende i forhold til hvilken organisasjonstenkning som gjør seg gjeldende.

Den forhandlings-instrumentelle varianten åpner for interessehevding, kompromiss og forhandling i beslutningsprosesser (Christensen mfl. 2004:14). Organisasjoner betraktes som koalisjoner der aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse (ibid.:40). Endringer blir som følge av dette ansett å være et resultat av interessehevding og kjøpslåing mellom aktører (Roness 1997:70). Man kan ut fra den forhandlings-instrumentelle varianten forvente at prosessen vedrørende organiseringen av det nye direktoratet er preget av en mer åpen deltakerstruktur, der ulike aktører gis innpass. Organisasjonstenkningen forventes også å være mindre kontrollert og mer heterogen.

I kulturperspektivet legges det vekt på institusjonalisering, der organisasjoner får distinkte preg og særtrekk ved å legge på seg uformelle normer og verdier gjennom evolusjonære utviklingsprosesser. Som følge av stiavhengighet bidrar institusjonaliseringen til stabilitet i en organisasjon, ved at den definerer passende atferd for ulike roller i ulike situasjoner (Christensen mfl. 2004:57). Det er her snakk om passenhetslogikker. Ut fra kulturperspektivet forventes prosessen å være preget av institusjonaliserte normer og verdier. Disse definerer hvem de passende aktørene er, i tillegg til å forme deltakernes referanserammer og dermed ha betydning for organisasjonstenkningen.

I myteperspektivet rettes fokus mot verdier og normer som finnes i omgivelsene til en organisasjon (Christensen mfl. 2004:14). Et av hovedelementene i perspektivet er legitimitetsaspektet. Ved at en organisasjon tilpasses og struktureres ut fra hva som blir ansett å være effektivt, rasjonelt og moderne, sikrer den seg legitimitet fra omgivelsene. Hvis en organisasjon derimot mislykkes i å følge de gjeldende normene, risikerer den å miste sin legitimitet fra omgivelsene (Brunsson 2002:4-5). Man kan ut fra myteperspektivet forvente at aktører som blir ansett som legitime å inkludere, gis innpass i prosessen vedrørende organiseringen av det nye direktoratet. Organisasjonstenkningen forventes videre å reflektere moderne oppfatninger i omgivelsene for hvordan organisasjonen bør utformes.

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 presenteres perspektivene som utgjør studiens teoretiske rammeverk. Først gis en kort redegjørelse av March og Olsens (1979) garbage can-modell, som benyttes som grunnelementer i oppbygningen av de teoretiske perspektivene. Deretter følger en generell og overordnet gjennomgang av instrumentell og institusjonell teori. Under hver teoretisk retning redegjøres det for de fire ulike variantene og perspektivene denne studien tar utgangspunkt i. Til hver variant og hvert perspektiv defineres det så forventninger til prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kapittelet avsluttes med en metodedel der det redegjøres for forskningsdesign, datainnsamling og kilder, samt gjøres en vurdering av studiens reliabilitet.

I kapittel 3 presenteres hovedtrekkene i empirien. Kapittelet har en todelt utforming, der det i den første delen gis en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen før og etter 1. juli 2006. Kapittelets andre del beskriver prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Empirien er inndelt i fire faser og de empiriske funnene presenteres kronologisk i forhold til disse.

I kapittel 4 analyseres de empiriske funnene med utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske perspektivene presentert i kapittel 2. Målet med fremstillingen

er å belyse hovedtrekk i prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I kapittel 5 gis det først en oppsummering av hovedfunnene i analysekapittelet. Disse funnene knyttes til studiens problemstilling for å besvare hva som kjennetegner hovedtrekkene i prosessen.

2 Teori og metode

2.1 Innledning

Offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter (Christensen mfl. 2004:20). Konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder gjør det nødvendig å legge ulike perspektiver til grunn for å analysere offentlige organisasjoner og organiseringen av dem. De konkurrerende elementene er forankret i organisasjonenes politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonenes kultur og tradisjon, samt foranket i ytre handlingsmiljø og omgivelser (ibid.:20). Ved å benytte forskjellige perspektiver gis man mulighet til å legge fokus på flere og ulike aspekter ved en organisasjon og organiseringen av den. Dette kan bidra til å oppnå et mer fullstendig bilde.

2.2 En studie av en reformprosess

Denne oppgaven er en studie av en offentlig reformprosess. Det offentlige er i stadig utvikling, blant annet som følge av samfunnsendringer og forandringer i forventninger. I offentlig enheter kan man skille mellom ulike typer forandringer som foregår, deriblant *endringsprosesser* generelt og *reformer* spesielt. I faglitteraturen eksisterer det ulike oppfatninger om hva disse begrepene innebærer. Brunsson og Olsen (1990:6-7) skisserer skillet mellom begrepene ved å hevde at endringer som er i overensstemmelse med en organisasjons grunnleggende verdier, interesser og oppfatninger, foretas rutinemessig. Slike endringer foregår gjennom standardprosesser, uten å vies spesiell oppmerksomhet. Imidlertid kan endringer som bryter med det grunnleggende i organisasjonen plutselig oppstå, da relativt sjelden og som følge av kriser eller forventninger om kriser. Det er i slike tilfeller reformer kommer på dagsorden, og da som resultat av at det oppstår betydelig avstand mellom det organisasjonen presterer og de forventninger som rettes mot den (ibid.:6-7). Christensen mfl. (2004:130) definerer reformer som aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner. Endringsprosesser karakteriseres derimot som det som skjer

kontinuerlig og rutinemessig med strukturelle eller kulturelle trekk i offentlige organer. Slike prosesser kan både være av plutselig og mer gradvis art (ibid.:130).

Innen reformstudier kan man skille mellom prosessstudier og effektstudier (Christensen mfl. 2004). I prosessstudier ligger fokuset på selve forløpet av en reform, der sentrale aktører og problem- og løsningsdefinisjoner blir vektlagt. I effektstudier vektlegges derimot de effekter og implikasjoner en reformprosess medfører. Denne studien hører inn under førstnevnte variant.

2.3 Samordning og spesialiseringsprinsipper

Organisering mellom og internt i organisasjoner varierer i forhold til grader av og former for spesialisering og samordning (Christensen mfl. 2004). Samordning kan betegnes som despesialisering, og man kan skille mellom vertikal og horisontal spesialisering og despesialisering. Vertikal spesialisering innebærer at ulike typer oppgaver legges til ulike nivåer innen en organisasjon eller til organisasjoner på ulike nivåer (ibid.:34). Vertikal despesialisering indikerer på sin side samordning mellom ulike forvaltningsnivåer (Fimreite og Læg Reid 2004). Horisontal spesialisering innebærer arbeidsdeling på ett forvaltningsnivå, mens despesialisering indikerer samordning mellom sektorer og oppgaver på samme nivå (ibid.). NAV-reformen innebærer en horisontal despesialisering, gjennom opprettelsen av en ny statlige arbeids- og velferdsetat med ansvar for de tjenestene Aetat og trygdeetaten tidligere ivaretok.

Sett i forhold til den interne organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet, er spesialiseringsform et sentralt begrep. Fimreite og Læg Reid (2004:7) betegner begrepet som et spørsmål om hvilke oppgaver og forhold som skal sees i sammenheng og samordnes, og hvilke som skal holdes fra hverandre. Administrasjonsteoretikeren Luther Gulick mener organisasjoner kan spesialiseres horisontalt etter fire ulike prinsipper: formål, prosess, klientell og geografi (ibid.). Organisering ut fra formål innebærer en samordning av ansatte og arbeidsoppgaver etter formåls- og sektorområder (Christensen mfl. 2004:35). Organisering ut fra formålspriippet kan bidra til et mer helhetlig fokus på den oppgaven organisasjonen er ment å utføre. Motsatt kan priippet medføre problemer i forhold til overlapping og

uklare grensesnitt (Hammond 1990:150). Organisering ut fra prosess innebærer å fordele saker etter fremgangsmåter eller type prosess som anvendes for å oppnå et formål (Christensen mfl.2004:35). Ved å samordne spesialister i forhold til en bestemt kunnskap eller teknologi, kan man oppnå effektivitetsfordeler i arbeidet. Motsatt kan prosessprinsippet bidra til at fokus i for stor grad ligger på *hvordan* ting gjøres, og ikke *hva* som faktisk gjøres (Hammond 1990). Organisering ut fra klientell innebærer å samle alle saker som angår en bestemt del av befolkningen i én organisasjonsenhet (Christensen mfl. 2004:35). Dette kan bidra til å koordinere arbeidet og oppgavene rettet mot en bestemt gruppe. Prinsippet kan motsatt medføre dobbeltarbeid, da flere enheter i en og samme organisasjon utfører spesialiserte oppgaver. Prinsippet er også problematisk i forhold til at ikke alle enkelt lar seg plasseres i forhold til et klientell eller en gruppe (Hammond 1990). Ved å organisere ut fra et geografiprinsipp, gjenspeiler organisasjonsstrukturen en territoriell oppdeling av samfunnet (Christensen mfl. 2004:35). Prinsippet kan bidra til å koordinere arbeidet innenfor et område, samtidig som det kan tas hensyn til lokale forskjeller. Gulicks prinsipper benyttes i den videre fremstilling, i forhold til å belyse og kjennetegne trekk ved ulike organisatoriske modeller som gjorde seg gjeldende i prosessen.

2.4 Grunnelementer i oppbygningen av de teoretiske perspektivene

For å belyse hva som kjennetegner hovedtrekkene ved beslutningsprosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet, er James G. March og Johan P. Olsens (1979) *garbage can-modell* relevant. I studien benyttes modellen som grunnelementer i oppbygningen av de ulike organisasjonsteoretiske perspektivene som brukes i denne fremstillingen. Disse perspektivene vil behandles senere. I likhet med tidligere studier med tilknytning til NAV-reformen (Kruuse-Meyer 2005; Haugneland 2006), vil også denne inkludere garbage can-modellen for å belyse beslutningsprosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet.

Østerud (2002) kaller March og Olsens garbage can-modell som beskrivelse av beslutningsvirksomhet for et organisert anarki, der en beslutning er et utfall eller en tolkning av fire relativt uavhengige strømmer innen en organisasjon (March og Olsen

1979). De fire strømmene omfatter *problemer*, *løsninger*, *deltakere* og *beslutningsmuligheter*, og er avgjørende for utfallet av beslutningsprosessen. Problemer er saker og temaer som opptar folk, både innad i og i omgivelsene til en organisasjon. Løsninger kan betegnes som noens produkt, som et svar på utkikk etter et spørsmål eller problem. March og Olsen (ibid.:27) sier man ofte ikke vet selve spørsmålet i organisatorisk problemløsning før man vet det faktiske svaret. Deltakere omfatter de aktørene som faktisk deltar i beslutningsprosessen, og det til ulik tid, da aktører kommer og går. Videre kan beslutningsmuligheter omtales som anledninger der en organisasjon forventes å ta en beslutning (ibid.:27). March og Olsen (ibid.) ser for seg en beslutningsprosess som en søppelkasse, der ulike problemer og løsninger blir kastet av de ulike aktørene som deltar i prosessen. Ulike kombinasjoner av de fire strømmene er utslagsgivende for utfallet av en beslutningsprosess (ibid.:27).

De fire strømmene er avhengige av ulike *strukturer* i beslutningsprosessen. Strukturene påvirker hvordan problemer, løsninger og aktører kobles til ulike beslutningsmuligheter. March og Olsen (1979:27) fokuserer på aspekter ved den organisatoriske strukturen, som spesifiserer rettigheter til å delta i en beslutningsmulighet. March og Olsen (ibid:27-28) sier at en invitasjon til deltakelse på den ene side kan gjelde individer som beslutningstakere. Det er da snakk om *formell deltakerstruktur*. Denne strukturen omfatter et aktiviseringsaspekt, i forhold til at den sier noe om hvem potensielle deltakere er (Christensen 1994). På den andre side kan invitasjonen gjelde ulike problemer og løsninger som beslutningsmuligheter. Dette kalles *formell aksesstruktur* (March og Olsen 1979:27), og denne strukturen rammer inn et defineringsaspekt (Christensen 1994). Formell deltakerstruktur og formell aksesstruktur legger føringer for når og på hvilken måte deltakere aktiviseres i en beslutningsprosess, i tillegg til å være avgjørende for hvordan og når problemer, løsninger og beslutningsmuligheter defineres (March og Olsen 1979:27; Haugneland 2006:14). Rettigheter til å delta er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for faktisk deltakelse i en beslutningssituasjon. Det er først gjennom aktivisering av aktører at den faktiske deltakelsesstrukturen bestemmes. Dette skyldes at en invitasjon til deltakelse kan enten avslås eller aksepteres. Hvorvidt man benytter muligheten til å delta eller

ikke, vil ha betydning for hvordan den faktiske deltakerstrukturen blir (March og Olsen 1979:27).

March og Olsens (1979) fire strømmer – problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter – og de ulike strukturene i beslutningsprosessen – formell deltakerstruktur og formell aksesstruktur – kan bidra til å belyse prosessen vedrørende organiseringen av det nye NAV-direktoratet. Beslutningsprosessen kan ut fra strømmene og strukturene analyseres i forhold til hvilke aktører som deltar til ulik tid, hvilke problemer og løsninger som legges frem og kommer opp til diskusjon, samt hvordan disse problemene og løsningene defineres. Disse tre strømmene kobles så til den fjerde strømmen: en anledning til å ta en beslutning. Strømmene vil til slutt ha et utfall i form av en beslutning.

Anvendelse av March og Olsens (1979) garbage can modell i studiet av prosessen vedrørende utformingen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet, innebærer vel å merke *ikke* at de fire strømmene og de to strukturene benyttes som en egen analysemodell. Strømmene og strukturene kan snarere betraktes som grunnelementer, som er med på å bygge opp de ulike tradisjonelle teoretiske perspektivene denne studien er basert på. Disse perspektivene vil berøres i studiens neste del.

2.5 Teoretiske perspektiver

Denne studien har en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor. Dette forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlig politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen mfl. 2004:11). Relasjonene mellom individ og organisasjon, og mellom organisasjoner vil derfor være sentralt. Som nevnt tidligere er ulike konkurrerende elementer forankret i organisasjoners politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjoners kultur og tradisjon, samt forankret i ytre handlingsmiljø og omgivelser (ibid.:20). Dette gjør det nødvendig å legge ulike perspektiver til grunn for å analysere prosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. Ved å gjøre dette gis man mulighet til fokusere på ulike aspekter og dermed oppnå et mer helhetlig bilde av prosessen

Denne studien retter oppmerksomheten mot ett instrumentelt og to institusjonelle perspektiver. Et hovedskille mellom instrumentelle og institusjonelle perspektiver er førstnevntes syn på offentlige organisasjoner som redskap til disposisjon for ledelsen. Ledere handler innenfor bestemte strukturelle rammer, som gir ulike betingelser for kontroll og rasjonell kalkulasjon. Institusjonelle perspektiver åpner på sin side for at organisasjoner har egne regler, verdier og normer, som bidrar til at organisasjoner har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd (Christensen mfl. 2004:13) Studien vil innenfor instrumentell teori skille mellom to varianter. På den ene siden vil en *hierarkisk-instrumentell* variant benyttes, der ledere, mål-middel-rasjonalitet og konsekvenslogikk er sentrale stikkord. På den andre siden benyttes en *forhandlingsvariant*, som åpner for interessehevdning, kompromiss og forhandling i beslutningsprosesser (ibid.:14). Når det gjelder institusjonell teori, skiller studien mellom et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Førstnevnte fokuserer blant annet på institusjonalisering, der organisasjoner får distinkte preg og særtrekk ved å legge på seg uformelle normer og verdier gjennom evolusjonære utviklingsprosesser. Philip Selznick (1997) karakteriserer dette som at organisasjonen får en kulturell sjel, og stiavhengighet er et sentralt stikkord i dette perspektivet. Myteperspektivet betegnes gjerne som et omgivelsesperspektiv, der fokus rettes mot verdier og normer som finnes i omgivelsene til en organisasjon (Christensen mfl. 2004:14).

2.6 Instrumentell teori

2.6.1 Generelt om instrumentell teori

Instrumentell teori ser offentlige organisasjoner som et instrument for ledelsen og dens måloppnåelse. Offentlige beslutningsprosesser vil være dominert av politiske og administrative ledere, som i kraft av sin hierarkiske posisjon bevisst vil kunne utforme og endre det offentlige organisasjonsapparatet (Christensen mfl. 2006:18). Christensen mfl. (2004:30) sier at offentlige organisasjoner har visse mål som må oppfylles, da de handler på vegne av samfunnet. Ledere forventes å handle formålsrasjonelt, ved at de foretar konsekvenslogiske vurderinger av mulige handlingsalternativer, for så å velge det alternativet som medfører at organisasjonen best mulig kan utføre sine oppgaver.

Morten Egeberg (1989:20) sier at instrumentell teori har som en grunnleggende forutsetning at mennesket er begrenset rasjonelt. Menneskets kognitive kapasitet gjør det bare mulig å ha oversikt over et begrenset antall handlingsalternativer og mulige konsekvenser av disse. Det må foretas en utvelgelse i forhold til problemopptatthet, løsningsforslag og konsekvensfokusering (ibid.).

Begrepet *formell organisasjonsstruktur*, også kalt *formell normativ struktur*, blir i denne sammenheng sentralt. Formell normativ struktur er et av kjerneelementene i instrumentell teori. Egeberg (1989:18) definerer begrepet som et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer. Normene er gjerne nedfelt i organisasjonskart, reglementer og stillingsinstrukser, og de spesifiserer prosedyrer og fremgangsmåter, samt hvilket ansvar, hvilke rettigheter og plikter som tillegges ulike enheter og stillinger (Christensen mfl. 2004:27). Formell normativ struktur kan betegnes som *organisatorisk rasjonalitet* (Roness 1997:63). Roness (ibid.) sier organisasjonsstrukturen skaper rasjonalitet gjennom å kanalisere atferd og ressurser mot mål som er satt opp på forhånd. Denne rasjonaliteten modifierer og veier opp for menneskets begrensninger. Formelle normative strukturer styrker evnen til rasjonell kalkulasjon, og bidrar til at ledere i offentlige organisasjoner lettere kan kanalisere oppmerksomhet og beslutningsatferd (Christensen mfl. 2004:22; Haugneland 2006).

Christensen (1994:22) sier at formell struktur potensielt kan være et instrument for politiske og administrative ledere, ved at endringer i organisasjonsstruktur kan bidra til å omforme aktørers tankemodeller, handlingsmønstre og innholdet i offentlige beslutninger. Normene kan utformes ut fra formålsrasjonelle mål-middel-vurderinger, der organisasjonsstrukturen vil legge føringer for og være avgjørende i forhold til hvordan medlemmer av organisasjoner utfører sine oppgaver (Christensen mfl. 2004.:30).

Studien skiller mellom to varianter av instrumentell teori: en hierarkisk-instrumentell variant og en forhandlings-instrumentell variant. Skillet mellom de to variantene kan blant annet karakteriseres i forhold til grad av homogenitet hos ledelsen. Førstnevnte ser ledelsen som homogen, med kontroll over reformprosesser og med stor evne til rasjonell kalkulasjon. Sistnevnte ser ledelsen som mer heterogen,

der ulik organisasjonstenkning, forhandling og kompromisser er sentrale stikkord i en reformprosess (Christensen mfl. 2006:18).

2.6.2 Hierarkisk-instrumentell variant

Den hierarkisk-instrumentelle varianten vektlegger homogenitet, rasjonelt design og kontroll blant politiske og administrative ledere (Christensen 1994:23). Tilnærmingen tar utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform. Her er det vertikale aspektet og hierarki sentrale stikkord, og over- og underordning mellom ulike vertikale nivå i en organisasjon kommer i fokus (Christensen mfl. 2004:34):

”En som er i en overordnet posisjon har rett til å kommandere og instruere de som er underordnede, og dette gjøres gjennom ordninger for nedoverrettet kommunikasjon” (ibid.).

Den hierarkisk-instrumentelle varianten ser endring som viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos politiske og administrative ledere (Roness 1997:63). Roness (ibid.) sier varianten ser utformingen av en organisasjon og organisasjonsendringer som et resultat av analytiske vurderinger av ulike alternativer fra ledelsens side. Eventuelle omorganiseringer vil være påvirket av mål og situasjonsoppfatninger hos ledelsen i en organisasjon. Endringer blir aktuelt dersom det kommer inn ledere med nye målsetninger i organisasjonen, eller i tilfeller der den sittende ledelsen skifter sine måloppfatninger. Ny kunnskap om effekter av ulike organisasjonsformer samt hvordan de kan iverksettes, vil også ha betydning for endring i en organisasjon (ibid.:64).

Instrumentell teori ser organisasjoner som instrument for ledelsen. Den hierarkisk-instrumentelle varianten ser en beslutningsprosess - bestående av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter - som hierarkisk. Det forsettes videre at politiske og administrative ledere potensielt har tilgang til en rekke midler som bidrar til at de stramt kan kontrollere en reformprosess (Christensen 1994: 23). March og Olsens (1979) garbage can modell inkluderer, som nevnt tidligere, to strukturer som har betydning for utfallet av en beslutningsprosess. Disse to strukturene – formell deltakerstruktur og formell aksessstruktur – rammer inn et aktiviseringsaspekt og et defineringsaspekt. Christensen (1994:23) sier ledere kan oppnå politisk og administrativ kontroll over beslutningsprosesser ved å konsentrere seg om disse to

aspektene. Ved å kontrollere både deltaker- og aksesstrukturen, vil ledelsen kunne ha avgjørende betydning for beslutningsprosessen.

2.6.2.1 Forventninger ut fra en hierarkisk-instrumentell variant

Ut fra en hierarkisk-instrumentell variant, hvor fokus ligger på den formelle organisasjonsstrukturen, kan man forvente at reformprosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet har klare hierarkiske trekk. Den politiske og administrative ledelsen forventes, som følge av sin hierarkiske posisjon, å ha kontroll over aktiviserings- og defineringsaspektet. Ledelsen vil dermed legge føringer og ha avgjørende betydning for reformprosessen. Ved å kontrollere aktiviseringen bestemmer ledelsen hvem de potensielle deltakere er, samt når og på hvilken måte disse skal aktiviseres i beslutningsprosessen. Ved å kontrollere defineringen bestemmer ledelsen over organisasjonstenkningen gjennom å avgjøre hvordan og når problemer og løsninger defineres. Ut fra hierarkisk-instrumentell teori tar studien utgangspunkt i to forventninger til prosessen:

1) Deltakelsen i prosessen er kontrollert av ledelsen. Ledergruppen i NAV-interim, interimsorganisasjonen som ble opprettet kort tid etter at reformen ble vedtatt, forventes å kontrollere aktiviseringen av deltakere og dermed bestemme hvilke aktører som får delta i prosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette innebærer en forventning om en lukket deltakerstruktur, der aktører gis innpass i prosessen på bakgrunn av formelle deltakelsesrettigheter gitt av ledelsen.

2) Organisasjonstenkningen i prosessen er kontrollert av ledelsen. Ledergruppen i NAV-interim forventes å kontrollere defineringen av problemer og løsninger, og dermed legge begrensninger på aksesstrukturen. De problemer og løsninger som kommer opp til diskusjon underveis i prosessen er i stor grad bestemt av ledelsen, som følger en mål-middel-tankegang og søker å oppnå bestemte målsetninger. Organisasjonstenkningen kan sådan betegnes som homogen.

2.6.3 Forhandlings-instrumentell variant

Den forhandlings-instrumentelle varianten ser organisasjoner som koalisjoner, der hver av aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse (Christensen mfl. 2004:40). Det er stor grad av heterogenitet i interesser og målsetninger, og organisering og omorganisering i en organisasjon kan ut fra dette betegnes som en politisk kamp mellom konkurrerende interesser (March og Olsen 1983:283). Roness (1997:70) ser endringer i en organisasjon som et resultat av interessehevding og kjøpslåing mellom aktører. Utfallet av de politiske kampene og denne kjøpslåingen, avhenger av de ressurser hver aktør har til å fremme sine egne interesser. Sådan vil den eksisterende strukturen i en organisasjon avspeile maktfordelingen blant aktørene, og dermed også interessene til aktørene i den dominerende koalisjon (ibid.:70-71)

I motsetning til den hierarkisk-instrumentelle varianten, som fokuserer på analytiske aspekter, vektlegger forhandlingsvarianten de *politiske* aspektene ved en organisasjonsreform. Kryssende interesser og ulike oppfatninger om mål og/eller midler, gjør forhandlinger og konfliktløsning til sentrale elementer i endringsprosesser (Christensen 1994:25). Beslutninger kan fattes på ulike måter. For det første kan den dominerende koalisjonen med mest makt få gjennomslag for sine mål og interesser ved å "sette seg på motstanderen". For det andre kan ulike aktører forhandle seg frem til et kompromiss. For det tredje kan det foretas sekvensiell løsning av konflikter, der motstridende mål tas opp etter tur og dermed unngår å bli konfrontert med hverandre (Christensen mfl. 2004:41).

2.6.3.1 Forventninger ut fra en forhandlings-instrumentell variant

Ut fra en forhandlings-instrumentell variant kan man forvente at prosessen vedrørende organiseringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning på sentraladministrativt nivå vil være preget av en mer heterogen deltaker- og aksessstruktur. Politiske aspekter vil være fremtredende som følge av at ulike organisasjonstenkning nødvendiggjør forhandlinger og dragkamp. Ut fra forhandlings-instrumentell teori tar studien utgangspunkt i to forventninger:

- 1) Deltakelsen i prosessen er i mindre grad kontrollert av ledelsen.** Det forventes at deltakerstrukturen til en viss grad er åpen, og at ulike aktører og

koalisjoner som har interesse av å fremme bestemte synspunkter, søker tilgang til prosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette innebærer at ledergruppen i NAV-interim i mindre grad utøver kontroll over aktiviseringen av deltakere.

2) Organisasjonstenkningen er heterogen og representerer ulike aktørers interesser i prosessen. Prosessen forventes å være preget av konkurrerende problem- og løsningsdefinisjoner. Dette gjenspeiler de ulike prosessdeltakernes interesser i forhold til den fremtidige organiseringen av arbeids- og velferdsdirektoratet. De problemer og løsninger som kommer opp til diskusjon gjenspeiler også maktforholdet mellom de ulike aktørene. Heterogenitet i organisasjonstenkningen medfører at diskusjoner, forhandlinger og kompromiss blir nødvendig for å komme frem til en endelig beslutning vedrørende organiseringen av direktoratet.

2.7 Institusjonell teori

2.7.1 Generelt om institusjonell teori

Institusjonelle perspektiver vektlegger betydningen av uformelle normer og verdier i en organisasjon. I instrumentell teori anses formelle normer å legge føringer for den enkeltes handlingsvalg og fremme bestemte mål og verdier (Christensen mfl. 2004:13). Institusjonelle perspektiver åpner på sin side for at det i organisasjoner eksisterer uformelle normer og verdier som i seg selv har betydning for beslutningsatferd. Institusjonell teori utelukker ikke formell struktur, men anser uformelle strukturer, samhandling og gradvis tilpasning for å være viktigst i forhold til å forstå utvikling og atferd i organisasjoner (Christensen 1994:27-28).

I institusjonell teori blir organisasjoner betraktet som institusjoner. Selznick (1997:18-19) karakteriserer organisasjoner som utskiftbare, tekniske instrumenter som er utformet for å utføre bestemte oppgaver. Institusjoner betegnes derimot som mindre tekniske:

”En ”institusjon” er på den annen side snarere et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme” (ibid.).

Institusjonalisering er i denne sammenheng et sentralt begrep. Selznick (1997) sier formelle organisasjoner går gjennom uintenderte, evolusjonære utviklingsprosesser, også kalt institusjonaliseringsprosesser. Prosessene bidrar til å tilpasse organisasjoner til indre og ytre press og krav. Organisasjoner blir fylt med uformelle normer og verdier utover de formelle rammene, og det skapes institusjonaliserte organisasjoner (Christensen mfl. 2004:47). En organisasjons kontekst i en institusjonaliseringsprosess varierer når det gjelder kombinasjonen av indre og ytre press. Derfor vil enhver organisasjon utvikle en bestemt identitet og være unik når det gjelder innførte verdier og normer (Christensen 1994:28).

Selznick (1997:27) sier organisasjoner skiller seg fra institusjoner ved at de som tekniske instrumenter lettere kan endres og skiftes ut. Ved innføring av normer og verdier bidrar man derimot til å gjøre en organisasjon mer kompleks, mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav og forandringer (Christensen mfl. 2004:47). Scott (2001:49) karakteriserer institusjoner som vedvarende sosiale strukturer, bestående av symbolske elementer, sosiale aktiviteter og materielle ressurser. De er motstandsdyktige mot endringer og overførbare gjennom generasjoner (ibid.:49) Disse egenskapene skyldes tre grunnleggende elementer i en institusjon: *regulative*, *normative* og *kognitive* pilarer (ibid.:49) Pilarene utgjør byggesteiner i institusjonelle strukturer. Den *regulative* pilaren er forbundet med kontroll og insentiver, og omfatter både formelle og uformelle institusjonelle regler som er ment å systematisk begrense og regulere atferd i en institusjon (ibid.:51). Den *normative* pilaren omfatter verdier og normer i en institusjon som har utviklet seg over tid. Normene definerer legitime midler for å oppnå ønskede målsetninger, og oppfatninger om hva som er passende målsetninger og fremgangsmåter legger føringer på atferd i en institusjon (ibid.:55). Den *kognitive* pilaren er forbundet med hvordan omgivelsene påvirker aktørers atferd, ved å legge rammer for og forme meningsdannelse og felles oppfatninger om den sosiale virkelighet (ibid.:57).

Studien retter oppmerksomheten mot to retninger innenfor institusjonell teori: *kulturperspektivet* og *myteperspektivet*. Førstnevnte perspektiv vektlegger i grove

trekk Scotts (2001) normative pilar, herunder kulturelle verdier og normers betydning for beslutningsprosesser. Sistnevnte perspektiv har fokus på kognitive aspekter, omgivelser og hvordan reformprosesser er påvirket av faktorer utenfor en organisasjon. Felles for de to perspektivene er synet på organisasjoner som institusjoner, der institusjonaliserte normer og verdier styrer atferden til medlemmene (Roness 1997:76).

2.7.2 Kulturperspektivet

Kulturperspektivet har hovedelementer fra *normativ* og *historisk institusjonalisme*. Normativ institusjonalisme vektlegger betydningen av normer og verdier, der institusjoner antas å påvirke individuell handling gjennom passenhetslogikker, altså *logics of appropriateness*. I motsetning til instrumentell teori, der konsekvenslogiske vurderinger av handlingsalternativer og rasjonell kalkulasjon er i fokus, legger kulturperspektivet vekt på å identifisere hva som er passende og egnet handling for personer i ulike situasjoner (Christensen og Røvik 1999:159). Gjennom institusjonaliseringsprosesser utvikles uformelle normer og verdier. Disse avspeiles i regler og rutiner, som definerer passende handling når det gjelder forholdet mellom roller og situasjoner, og som dermed får betydning for aktørenes handlinger (Peters 2005). Gjennom sosialisering til uformelle verdier og normer, enten i form av passiv tilpasning eller aktiv indoktrinering, tilegner aktører seg systematiske, kulturelle holdninger, samt kunnskap om bestemte handlemåter (Christensen mfl. 2004:52). Ved å følge passenhetslogikker, oppfyller aktører bestemte identiteter og handler i tråd med hva som er forventet av dem (Christensen og Røvik 1999:159).

Historisk institusjonalisme innebærer at politiske beslutninger som tas ved utformingen av en institusjon eller ved initieringen av en politikk, vil ha betydning for videre utvikling (Peters 2005:71). Krasner (1988:67) betegner slik historisk-institusjonell utvikling som *stiavhengighet*. Når institusjonelle normer og verdier først er etablert i en organisasjon, er dette med på å begrense fremtidige muligheter. Tidligere institusjonelle beslutninger vil prege veiene som tas senere (ibid.:67). Kulturperspektivets handlingslogikk om hva som er passende bringer med seg enkelte fordeler, ved at aktører i organisasjoner utvikler en mer eller mindre stabil og intuitiv evne til å håndtere ulike og komplekse situasjoner og oppgaver. Institusjonalisering og

stiafhengighet bidrar til stabilitet i forhold til hvilke verdier og normer som er internalisert i en organisasjon, og det er enklere for et medlem å vite hva som er passende atferd (Christensen mfl. 2004:57).

På den andre siden medfører passenhetslogikker vel å merke at noen måter å tenke og handle på automatisk blir tatt for gitt, mens andre blir utelukket (Roness 1997:76). Dette har følger for eventuelle endringer i en organisasjon. Selznick (1997:26) sier følgende:

”Det er et banalt faktum at det er vanskeligere å gjennomføre administrative endringer når folk har lagt seg til inngrodde vaner og identifisert seg med dem” (ibid.:26)

Institusjonalisering av normer og verdier samt stiafhengighet, indikerer at det for å gjennomføre eventuelle endringer i en organisasjon, ikke er tilstrekkelig å kun ha fokus på formelle trekk. Institusjonalisering gir en organisasjon en egen identitet, der normene og verdiene utgjør selve organisasjonskulturen. Motstand mot endringer oppstår som følge av at folk ser denne identiteten som truet eller krenket. Også organisasjonskultur må derfor berøres i en endringsprosess. Krasner (1988) sier at grad av institusjonalisering og stiafhengighet er avhengig av to dimensjoner: vertikal dybde og horisontal bredde. Vertikal dybde refererer til hvilken grad de institusjonelle normene og verdiene definerer individuelle aktiviteter og den individuelle aktør (ibid.). Hvor mye er institusjonen under huden på den enkelte? Horisontal bredde refererer på sin side til hvor integrert institusjonen er internt (ibid.). Handler organisasjonsmedlemmene ut fra de samme verdier og normer til tross for at de rent geografisk sett er spredt? Jo større grad av vertikal dybde og horisontal bredde, desto større motstand mot endringer kan man forvente i en organisasjon.

2.7.2.1 Forventninger ut fra kulturperspektivet

Ut fra kulturperspektivet vil man kunne forvente at prosessen vedrørende organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil være preget av institusjonaliserte normer og verdier. Disse uformelle, kulturelle elementene har betydning for både deltaker- og aksessstrukturen, ved å avspeiles i regler og rutiner som definerer passende handling. Passenhetslogikk og stiafhengighet vil legge føringer på

aktørmønstre og organisasjonstenkning, og ut fra kulturperspektivet vil studien ta utgangspunkt i følgende to forventninger:

1) Deltakelsen i prosessen er preget av historisk utviklede normer og verdier, som regulerer og definerer hvem de passende aktørene er. Ledergruppen i NAV-interim avgjør ikke deltakerstrukturen ved å kontrollere aktiviseringen av deltakere. Det er snarere tidligere praksis for deltakelse i lignende prosesser som er avgjørende for aktørmønsteret i prosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. Det eksisterer kulturelle normer og rutiner for hvem prosessdeltakerne bør være, og aktører involveres i prosessen på bakgrunn av dette. Man kan ut fra kulturperspektivet også forvente at aktører uten formelle deltakelsesrettigheter er involvert i prosessen.

2) Organisasjonstenkningen er preget av normer og rutiner som de ulike aktørene bringer med seg inn i prosessen. Aktørene som involveres i prosessen vedrørende organiseringen av det nye direktoratet, forventes å bære med seg egne referanserammer, som angir passende organisering av det nye direktoratet. Dette får følger for hvordan problemer og løsninger defineres og for hvilken organisasjonstenkning som blir gjenstand for diskusjon. Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket er sterkt berørt av reformen og de endringer den medfører. Man kan ut fra dette forvente at aktører i prosessen som har tilknytning til en av etatene eller respektive direktorater, vil arbeide for å bevare "egen" eksisterende organisasjonsstruktur, og søke å tilpasse den formelle strukturen i det nye direktoratet til dette.

2.7.3 Myteperspektivet

Myteperspektivet vektlegger i likhet med kulturperspektivet, normer og verdier. Her er vel å merke Scotts (2001) *kognitive* pilar i fokus, der omgivelsene, meningsdannelse gjennom interaksjon og felles oppfatninger om den sosiale virkelighet er viktig. Sett i forhold til kulturperspektivets fokus på evolusjonære utviklingsprosesser i organisasjoner, tar myteperspektivet utgangspunkt i en annen forståelse av institusjonaliseringsbegrepet. Institusjonalisering betegnes som en prosess der

individer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkelighet (Christensen 1994:30).

Mens det i kulturperspektivet er fokus på institusjonelle organisasjoner, er *institusjonelle omgivelser* sentralt i myteperspektivet (Roness 1997:76). Brunsson (2002:6) sier organisasjoner har to sett av omgivelser: *tekniske* og *institusjonelle*. De tekniske omgivelsene er rettet mot konkrete, instrumentelle, handlingsrettede aspekter ved en organisasjon. Omgivelsene vurderer og gir en organisasjon legitimitet ut fra effektivitetskriterier tilknyttet tjenester, produksjon og resultater (ibid.:6; Christensen 1994:31). Det er vel å merke de institusjonelle omgivelsene som er viktigst i myteperspektivet. Her er fokuset på de immaterielle, ikke-tekniske aspektene ved en organisasjon. Institusjonelle omgivelser preges av at det til enhver tid er fremherskende normer for hva som er akseptabel og riktig tenkemåte, samt normer for hvordan en organisasjon bør utformes og drives. Disse sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles for *myter* (Christensen mfl 2004:66).

Sett i forhold til de institusjonelle omgivelsene, kan ikke organisasjoner overleve ved kun å være effektivitetsorienterte (Christensen mfl. 2004:67). Legitimitet er her knyttet til aksept fra omgivelsene, og nettopp dette er et av myteperspektivets hovedelementer (ibid.). Brunsson (2002:4) sier organisatoriske strukturer, prosesser og ideologier kan bidra til legitimitet fra omgivelsene, ved at disse reflekterer normer i omgivelsene. Ved å tilpasse og strukturere seg ut fra hva som blir ansett å være effektivt, rasjonelt og moderne, sikrer en organisasjon seg forståelse og legitimitet fra omgivelsene. Hvis en organisasjon derimot mislykkes i å følge de gjeldende normene, risikerer den å miste sin legitimitet fra omgivelsene (ibid.:4-5).

Myter antas å spres ved imitasjon mellom og innen ulike sett av organisasjoner, for så å nedfelles i den formelle strukturen (Christensen 1994:31). DiMaggio og Powell (1991:64) sier spredning av myter bidrar til en homogenisering av organisasjonsmangfoldet. Resultatet av imitasjon er nemlig formlikhet, også kalt *isomorfi*. Isomorfi kan betegnes som en prosess der en enhet i en populasjon tvinges til å imitere andre enheter som befinner seg i samme institusjonelle omgivelser (ibid.:66). Dette innebærer at organisasjoner som i utgangspunktet er ulike, fremstår som like (Christensen 1994:31). Der kulturperspektivet vektlegger institusjonell utvikling av

unikhet (ibid.:31), ser altså myteperspektivet likhet som et resultat av institusjonaliseringsprosesser.

Meyer og Rowan (1991:41) sier organisasjoner tilpasser seg institusjonelle omgivelser og innlemmer myter i den formelle strukturen, til tross for at mytene ikke alltid er i overensstemmelse med organisasjonens effektivitetskriterier. Når dette skjer, vil en organisasjon søke å utvikle to distinkte organisatoriske strukturer: en formell og en uformell (Brunsson 2002:7). Den formelle strukturen er tilpasset de institusjonelle normene, men har ingen betydning for faktisk aktivitet. Den uformelle strukturen er i større grad tilpasset organisasjonens faktiske gjøremål og effektivitetskriterier. Gjennom den formelle strukturen fungerer mytene som ferniss, som noe som er ment å imponere utad, men som ikke har instrumentelle effekter (ibid.:7). Denne todelingen av strukturer bidrar til at organisasjoner kan ta hensyn til effektivitetskrav og samtidig handle i tråd med hva institusjonelle omgivelser anser å være best egnet og på den måten oppnå legitimitet.

2.7.3.1 Forventninger ut fra myteperspektivet

Ut fra myteperspektivet vil man kunne forvente at prosessen vedrørende organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil være knyttet til normer i omgivelsene. Fremherskende normer for hva som er akseptabel og riktig tenkemåte, samt normer for hvordan en organisasjon bør utformes og drives, vil bidra til at prosessen utformes i forhold til hva som gir legitimitet i omgivelsene. Ut fra myteperspektivet vil studien ta utgangspunkt i følgende to forventninger:

- 1) Deltakelsen i prosessen er preget av at aktører som blir ansett som legitime å inkludere gis innpass i prosessen.** Omgivelsene legger føringer på hvilke deltakere som skal inkluderes i prosessen vedrørende utformingen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. For å oppnå legitimitet, inkluderes deltakere som i omgivelsene blir ansett som riktige å inkludere. Deltakelsesmønsteret forventes å derfor være preget av at aktører med tilknytning til de to etatene inkluderes i prosessen, for dermed å oppnå legitimitet fra partene som er berørt av reformen.

2) Organisasjonstenkningen reflekter myter i omgivelsene. Studien tar utgangspunkt i en forventning om at prosessen er inspirert av lignende reorganiseringprosesser i offentlig og privat sektor. Problemer og løsninger som defineres og kommer opp til diskusjon, reflekterer myter i omgivelsene for hva som er ansett å være effektivt og rasjonelt. Organisasjonstenkningen er således ikke definert ut fra rasjonell kalkulasjon, men gjenspeiler altså fremherskende normer for hvordan organisasjoner bør utformes. Dette innebærer at problemer og løsninger i prosessen defineres på bakgrunn av hva som er legitimt i omgivelsene.

2.8 Metode

2.8.1 Innledning

Metode kan karakteriseres som de konkrete fremgangsmåtene for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier (Grønmo 2004:29). I samfunnsvitenskapen trekkes det gjerne et skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Grønmo (ibid.:123) sier at denne grovinndelingen først og fremst refererer til egenskaper ved de data som samles inn og analyseres. Denne studien er kvalitativ, i den betydning at den baserer seg på kvalitative data, altså tekstbasert informasjon og opplysninger.

2.8.2 Forskningsdesign – enkel teoretisk fortolkende casestudie

Med fokus på kjennetegn ved prosessen vedrørende organiseringen det nye arbeids- og velferdsdirektoratet, har denne studien casestudie som overordnet forskningsdesign. Ordet case kommer av det latinske *casus*. Dette understreker betydningen av det enkelte tilfelle, noe som kan sies å være et karakteristisk trekk for casestudier (Andersen 1997:8). En casestudie har som mål å gå i dybden av og avdekke det unike ved et fenomen eller en enhet (ibid.:61). Kvalitative data er ofte grunnlaget i denne typen forskningsdesign, men også kvantitative data kan inngå (ibid.:125, Grønmo 2004:91). Denne studien baserer seg vel å merke utelukkende på kvalitative data.

”I alle tilfeller er casestudiene som regel svært intensive studier som omfatter mye informasjon om den enheten som studeres” (Grønmo 2004:91).

Man kan enten utføre en enkel casestudie og belyse én enkel enhet, eller velge en komparativ variant der man retter fokus mot to eller flere enheter og dermed utføre en multipel casestudie (Andersen 1990:123). Denne studien har prosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet som case. Ved å belyse ulike kjennetegn og fange inn det unike ved prosessen, er målet å oppnå en forståelse av og en mulighet til å forklare det spesielle ved denne undersøkelsesenheten. Studien kan dermed betegnes som en *enkel casestudie*.

Det blir i studien benyttet ulike teoretiske perspektiver for å belyse kjennetegn ved prosessen. Dette innebærer at den kan betegnes som en *teoretisk fortolkende casestudie*. En vanlig kritikk som rettes mot casestudie som forskningstilnærming er dens begrensede generaliseringsmuligheter. Ved å utføre en teoretisk fortolkende casestudie er imidlertid ikke hensikten å utvikle teoretisk innsikt videre og bidra til generaliseringer, men snarere å anvende generaliseringer for å kaste lys over spesielle saker (Andersen 1997:68). Oppgaven tar ikke sikte på å bidra til teoriutvikling, men snarere å trekke inn foreliggende teorier for å oppsummere, strukturere, tolke og forklare oppgavens undersøkelsesenheter (ibid.:69, 95).

De ulike teoretiske perspektivene vil i studien håndteres ut fra en utfyllingsstrategi (Roness 1997). Utfylling innebærer at teoriene behandles samlet, men at hver enkelt fanger opp og belyser ulike aspekter ved prosessen. Teoriene blir ikke satt opp mot hverandre, for så å gjøre en vurdering i forhold til hvilke av teoriene som har best forklaringskraft. Målet med en slik strategi er først og fremst å forstå og forklare mest mulig av det som skjer (ibid.:100). Til sammen vil de fire ulike variantene og perspektivene gi mer innsikt i og en bedre forståelse av prosessen, enn hva hver av dem vil gi alene (ibid.:102).

2.8.3 Kilder og datainnsamling

Denne studien er basert på skriftlige og muntlige kilder, henholdsvis ulike dokumenter og dybdeintervjuer med aktører som deltok i arbeidet vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. Dokumentene har først og fremst bidratt til å belyse organisasjonstenkningen som har gjort seg gjeldende i prosessen. Det skriftlige

materialet har også vært avgjørende i forhold til å belyse formelle aspekter ved prosessen, deriblant formell deltakelse og møtevirksomhet. For å belyse aspekter ved prosessen som ikke kommer til syne i de ulike dokumentene, har jeg også gjennomført intervjuer. Intervjuene har blant annet bidratt til å belyse prosessens uformelle aspekter. Dette omfatter eksempelvis informasjon om faktisk deltakelse og hvordan det rent praktiske arbeidet foregikk. Intervjuene har også vært supplerende i forhold til organisasjonstenkingen.

Studien er basert på skriftlig materiale av både offentlig og intern art. Av offentlige dokumenter tas det blant annet utgangspunkt i St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Proposisjonen skisserer Bondevik II-regjeringens forslag til ny arbeids- og velferdsforvaltning, der det foreslås å samle det statlige ansvaret i én ny etat, nemlig arbeids- og velferdsetaten. Forslaget ble behandlet i Stortinget våren 2005, og kort tid etter ble NAV-reformen vedtatt. I tillegg er enkelte andre offentlige dokumenter benyttet, deriblant Ot.prp. nr. 47 (2005-2006): *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* og NOU (2004: 13): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Studien er videre basert på en rekke interne dokumenter, som også kan sies å utgjøre hovedandelen av de skriftlige kildene. Dette interne materialet har sin opprinnelse i ulike faser av NAV-reformen. Dokumentene omhandler både NAV-reformen på et noe overordnet plan, og organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet mer konkret.

De muntlige kildene omfatter intervjuer med aktører som deltok i prosessen. Jeg har valgt å bruke begrepet *respondenter* om mine intervjuobjekter. Grønmo (2004:120) sier begrepet respondent benyttes når den personen som utspørres gir informasjon om sine egne opplevelser og handlinger. Felles for respondentene er at de i ulike faser selv deltok i arbeidet vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. De har sådan direkte kjennskap til prosessen.

Jeg har intervjuet fire ulike respondenter. Én ble intervjuet to ganger, da det første intervjuet delvis tok form som en samtale, der vedkommende fortalte mer overordnet om prosessen, organisasjonstenkingen og den vedtatte organisasjonsmodellen. Respondenten ga også i dette intervjuet tips om hvilke andre

aktører som hadde vært involvert i prosessen. Dette gjorde arbeidet med å finne mulige intervjuobjekter lettere. Med utgangspunkt i de ulike aktørenes tilknytning til og kunnskap om prosessen, foretok jeg så en strategisk utvelging av respondenter. Jeg tok kontakt via e-post, hvor jeg redegjorde for studien og dens siktemål, for så å spørre om vedkommende kunne tenke seg å stille opp til et intervju vedrørende prosessen. Responsen på disse henvendelsene var ikke utelukkende positiv. Målet var å intervju mer enn fire respondenter, men dette lot seg ikke gjøre.

Alle intervjuene, med unntak av ett, ble gjennomført i juni 2007. Dette ene og første intervjuet ble gjort i slutten av mars 2007. Lengden på intervjuene varierte mellom 60 og 90 minutter. Alle intervjuene ble tatt opp på digital diktafon, for så å bli transkribert.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, og det ble i forkant av hvert intervju utformet en intervjuguide. Som intervjuform innebærer dette at intervjuet får et samtalepreg over seg, samtidig som prosessen er delvis kontrollert av den som intervjuer (Mikkelsen 1995). Intervjuguiden kan betegnes som en oversikt over hovedtemaer og hovedspørsmål for intervjuet, uten å være styrende for intervjuets gang. Spørsmålene i intervjuguiden ble søkt utformet med utgangspunkt i problemstillingen og de ulike teoretiske perspektivene denne studien er basert på. Det ble ikke utformet en identisk intervjuguide for alle intervjuene. Dette skyldtes at respondentene hadde noe ulike roller og deltok i ulike faser av prosessen. En rekke av spørsmålene ble imidlertid stilt alle respondentene, om enn i noe ulike formuleringer. Intervjuguiden inneholdt videre ingen fastlagte svaralternativer. Formålet med intervjuene var å få innsikt i aspekter ved prosessen som ikke kommer til syne i dokumentene, deriblant uformelle forhold og strukturer. Det var derfor ønskelig at respondentene kunne svare helt fritt og på den måten bidra til å belyse prosessen i størst mulig grad. Dette er også søkt ivaretatt ved å behandle intervjumaterialet anonymt. Det er som følge av dette ikke benyttet direkte sitater i teksten.

2.8.4 Reliabilitet

Reliabilitet er et aspekt som må vurderes i forhold til studien og data som benyttes. Begrepet reliabilitet omhandler nøyaktighet i innsamling og behandling av ulike data, der høy grad av reliabilitet innebærer at data er samlet inn og behandlet på en nøyaktig

og riktig måte (Hellevik 2002). Reliabiliteten er videre knyttet til etterprøvbarheten av denne studien. I hvilken grad kan andre gjennomføre den samme undersøkelsen og ut fra det få likt resultat?

Det er i denne studien benyttet både skriftlige og muntlige data, henholdsvis dokumenter og intervjuer. Dokumentene er som nevnt tidligere av både offentlig og intern art. De offentlige dokumentene, deriblant St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids og velferdsforvaltning* er skriftlige data med god tilgjengelighet. Dette innebærer at muligheten for andre å benytte seg av disse dokumentene er gode. Hovedandelen av de skriftlige kildene er vel å merke interne dokumenter og rapporter som ikke er offentliggjort. Dette kan betraktes som et metodisk problem som får følger for reliabiliteten, da man ikke uten videre har tilgang til dette materialet. At dokumentene ikke er offentliggjort svekker altså muligheten for å etterprøve studien.

Studiens muntlige datamateriale må også vurderes i forhold til reliabilitetsaspektet og hvorvidt undersøkelsen lar seg etterprøve. Her er ulike faktorer av betydning, både direkte relatert til intervjuobjektene og til mine metoder for innsamling og behandling av data. Hovedinntrykket fra intervjuene er at respondentene har vært åpne og ærlige om sine erfaringer vedrørende prosessen. Respondentene er behandlet anonymt i studien, noe jeg mener har bidratt til at deltakerne har svart ærlig på spørsmålene. Dette kan tenkes å ha bidratt til å styrke studiens reliabilitet. Det viste seg i intervjuene at enkelte detaljer vedrørende prosessen hadde gått i glemmeboken hos enkelte. Dette kan tenkes å ha følger for reliabiliteten, men ikke i en slik grad at det utgjør noe stort problem. Detaljene har på ingen måte vært avgjørende for respondentenes evne til å avgi fullstendige svar om sine meninger om og erfaringer fra prosessen.

Alle intervjuene er som nevnt blitt tatt opp på diktafon, for så å bli transkribert. Dette kan sies å styrke reliabiliteten, da tolkninger og bruk av datamateriale fra intervjuene i denne studien, ikke er basert på min egen hukommelse. Studiens etterprøvbarhet er også noe styrket ved at et eksempel på en intervjuguide er vedlagt. Da jeg ikke har benyttet én og samme intervjuguide i alle intervjuene, er den vedlagte guiden mer å regne som en oversikt over temaer og spørsmål jeg har tatt for meg i intervjuene. Målet er først og fremst å gi et innblikk i hva intervjuene har omhandlet,

og på den måten styrke etterprøvbareheten til en viss grad. Vel å merke svekkes etterprøvbareheten som følge av respondentenes anonymitet, ved at eventuelle uttalelser trukket frem i studien ikke lar seg knytte direkte til den enkelte aktør.

3 Empiri

3.1 Innledning

Dette kapittelet har en todelt utforming. I den første delen gis en gjennomgang av organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen *før* og *etter* 1. juli 2006, tidspunktet for da den nye arbeids- og velferdsetaten ble etablert. Gjennomgangen av forvaltningen forut for dette tidspunktet har hovedvekt på trygdeetaten og Aetat, da disse to etatenes respektive direktorater ble lagt ned og erstattet av det som er denne studiens fokus, nemlig det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den kommunale sosialtjenesten vil i liten grad omtales. Framstillingen av arbeids- og velferdsforvaltningen etter 1. juli 2006 er sentrert omkring organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og herunder også NAV Drift og Utvikling.

Kapittelets andre del beskriver prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Jeg har valgt å dele prosessen inn i fire faser, som samlet sett og tidsmessig strekker seg fra 31. mai 2005 til 1. juli 2006. De ulike fasene omfatter en initiativfase, første og andre utredningsfase, samt en forhandlingsfase, og de empiriske funnene presenteres kronologisk i forhold til disse.

3.1.1 Arbeids- og velferdsforvaltningen før 1. juli 2006

Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen var frem til 1. juli 2006 organisert i tre etater tilhørende ulike forvaltningsnivåer: Aetat og trygdeetaten underlagt statlig politisk styring, og sosialtjenesten som en del av den kommunale forvaltningen (NOU 2004: 13). De tre etatene forvaltet ulike regelverk og hadde forskjellig ansvar og oppgaver, men ivaretok samlet sett det offentlige ansvaret knyttet til inntektssikring, arbeid og sosiale tjenester (ibid.).

3.1.1.1 Aetat

Aetat hadde frem til opprettelsen av den nye statlige NAV-etaten 1. juli 2006 ansvar for den operative gjennomføringen av regjeringens arbeidsmarkedspolitikk (NOU 2004: 13:45). Etaten skulle bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, samt forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet (ibid.). Lov om arbeidsmarkedstjenester, også kalt arbeidsmarkedsloven, utgjør det lovmessige grunnlaget for en landsdekkende offentlig arbeidsmarkedsetat og

arbeidsmarkedspolitikken innretning (ibid.). Loven inneholder regler om arbeidsmarkedsetatens organisering, hovedoppgaver, virkemidler og saksbehandlingsregler (ibid.).

Frem til opprettelsen av den nye arbeids- og velferdsetaten var Aetat organisert som en hierarkisk forvaltningsvirksomhet. Med enheter på to nivåer, var etaten underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementets styring, og hadde ansvar for å iverksette den offentlige arbeidsmarkedspolitikken (NOU 2004: 13:52). Aetat Arbeidsdirektoratet hadde som sentralorgan, under ledelse av en arbeidsdirektør, den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. "Hovedlinjen" i direktoratet gikk fra direktoratet og til de 153 lokale Aetat-kontorene på kommunalt nivå. Lokalkontorene hadde som ytterste ledd delegert ansvar for den løpende gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. I hvert fylke hadde ett av lokalkontorene funksjon som hovedkontor med ansvar for styringen av Aetat Lokal i det enkelte fylke. Hovedkontorene ble ledet av en fylkesarbeidssjef, og det var i alt 18 hovedkontor, da Oslo og Akershus var organisert sammen (NAV-interim 2005c:15). Aetat hadde i tillegg et antall produksjons- og spesialenheter, der hovedandelen var underlagt direktoratet.

3.1.1.2 Trygdeetaten

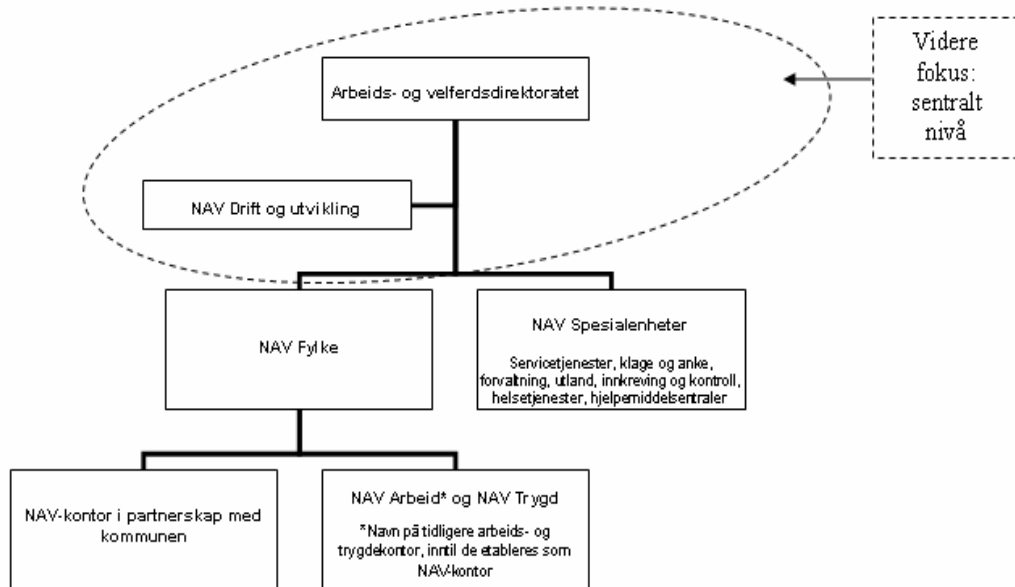
Trygdeetaten forvaltet frem til 1. juli 2006 et bredt spekter av oppgaver fordelt på tre områder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, samt helsetjenester (NOU 2004: 13:31). Etaten hadde ansvar for å gjennomføre trygdepolitikken, og å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene. Forvaltning av ytelser til livsopphold var etatens hovedoppgave (ibid.:33). Etaten forvaltet også sosiale ytelser som kompensasjon for merutgifter ved ulike livssituasjoner (ibid.:33), deriblant barnetrygd, alderspensjon, sykepenger og fødselspenger. Lov om folketrygd er, i tillegg til en rekke andre lover, den viktigste og mest omfattende loven som trygdeetaten tidligere forvaltet. Folketrygdloven skal sørge for at personer som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid, likevel gis trygghet og sikres velferd. I tillegg skal loven også bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer, samt bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at hver enkelt skal kunne forsørge seg selv (ibid.:33).

Før den nye statlige arbeids- og velferdsetaten ble etablert i 2006, var trygdeetaten i likhet med Aetat organisert som en forvaltningsvirksomhet, men da med enheter på tre nivåer. Organisasjonskartet og styringslinjene var også noe mer komplekse i trygdeetaten enn i Aetat, blant annet som følge av trygdeetatens bredere oppgaveportefølje. Etaten hadde også tre ganger så mange ansatte som Aetat (NAV-interim 2005c:15). Organiseringen av etaten i tre formelle nivåer ble regulert av lov om folketrygd. Med fullmakter direkte fra politisk nivå og med Sosialdepartementet som overliggende departement med styringsansvar, hadde Rikstrygdeverket som sentralorgan ansvar for den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. Rikstrygdeverket, som i 2006 ble erstattet av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet, kan betegnes som et ordinært forvaltningsorgan. Dette skyldes direktoratets hovedoppgave med å fatte vedtak i form av tildeling av rettigheter eller tilskudd (Statskonsult 2002:23). På fylkeskommunalt nivå hadde man 19 fylkeskommunale trygdekontor med det overordnede ansvaret for de kommunale trygdekontorene (NOU 2004: 13:41-42). Fylkesnivået inkluderte i hvert fylke også ulike spesialenheter: en hjelpemiddelsentral, organisert som en avdeling på fylkestrygdekontoret, samt et arbeidslivssenter, direkte underlagt fylkestrygdedirektøren. Fylkestrygdekontorene styrte dessuten også to registerkontor, klage- og ankeenheter, kundesentre og Trygdeetatens økonomitjeneste. Øvrige spesial- og produksjonsenheter ble styrt direkte fra direktoratet (NAV-interim 2005c:15). Mesteparten av avgjørelsesmyndighet var lagt til etatens ytterste ledd og kommunalt nivå, der de kommunale trygdekontorene, og bydelstrygdekontorene i de store byene, fungerte som etatens førstelinjetjeneste (NOU 2004: 13:42).

3.1.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen etter 1. juli 2006

NAV-reformen ble vedtatt i 31. mai 2005. Da ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag om å legge ned Aetat og trygdeetaten og samtidig etablere en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Foruten organisatoriske endringer i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen, ble også lovendringer nødvendig. Våren 2006 ble Arbeids- og velferdsforvaltningsloven vedtatt i Stortinget. Foruten å omfatte organisatoriske bestemmelser for den statlige etaten, blant annet i forhold til felles lokalkontorer i kommunene, utgjør den også et rettslig rammeverk for samarbeidet mellom stat og

kommune i førstelinjetjenesten (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven utgjør fortsatt det lovmessige grunnlaget i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen, men organisatoriske bestemmelser er overført til arbeids- og velferdsforvaltningsloven (ibid.).

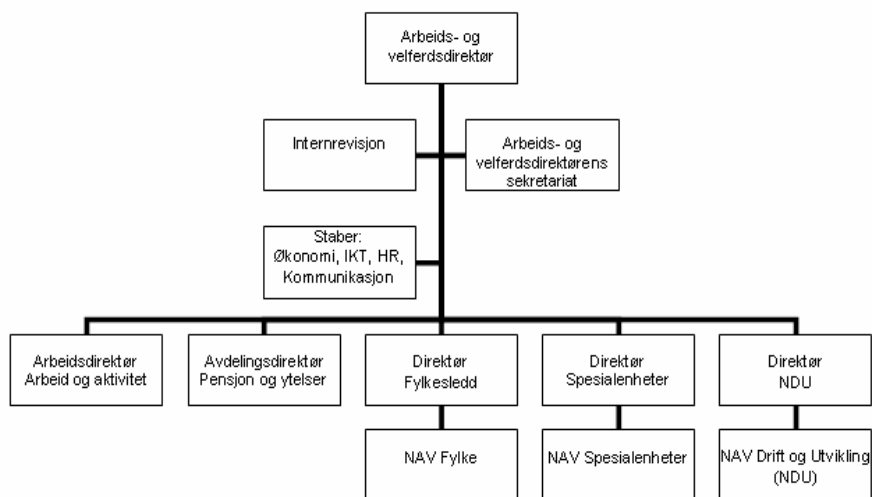


Figur 3.1: Oversikt over den statlige arbeids- og velferdsetaten etter 1. juli 2006 (NAV 2007).

1. juli 2006 ble den nye statlige arbeids- og velferdsetaten etablert. Samtidig som den nye etaten overtok ansvaret for de oppgavene Aetat og trygdeetaten tidligere ivaretok (NAV-interim 2005a), ble de to etatenes sentralorganer Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket erstattet av det nye NAV-direktoratet, samt NAV Drift og Utvikling (NDU) som en intern enhet for drift- og utviklingstjenester. Selve direktoratet har under ledelse av arbeids- og velferdsdirektøren ansvar for styring, ledelse og utvikling av etaten, samt beslutningsunderlag og sekretariatsfunksjon for departementet (NAV-interim 2006a). NDU er en intern enhet med ansvar for å levere løpende tjenester innen drift og administrasjon, samt prosjekt og utviklingstjenester (ibid.). På regionalt nivå finner man i hvert fylke et NAV-kontor, som under ledelse av en fylkesdirektør har ansvaret for oppfølging, utvikling og støtte av de kommunale NAV-kontorene (NAV-interim 2006b). Innen 2008 vil det i tillegg være etablert 30 spesialenheter på ulike steder i landet. Disse enhetene er ment

å ta seg av saksbehandlingsoppgaver som ikke krever nærhet til brukerne. Studien vil videre gi en mer inngående redegjørelse for organiseringen av arbeids- og velferdsetaten på sentralt nivå, altså organiseringen av NAV-direktoratet og herunder NDU.

3.1.2.1 Organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 3.2.: Oversikt over organiseringen av arbeids- og velferdsdirektoratet.

Arbeids- og velferdsdirektøren har ansvar for den daglige ledelsen av direktoratet, samt lederansvar for den samlede arbeids- og velferdsetaten. Spesielt for hovedstrukturen i NAV-direktoratet er skillet mellom strategiske og operative oppgaver. Direktoratet er ment å være et strategisk direktorat, mens operative oppgaver og støttefunksjoner er lagt til NAV Drift og Utvikling som etterspørselsstyrt enhet for interne servicetjenester. Direktoratet er organisert med fire staber, som fungerer som lederstøtte ved å bistå NAV-direktøren med strategi, styring og oppfølging (NAV-interim 2006a:3). Stabene ledes av hver sin direktør, som rapporterer til NAV-direktøren og som inngår i direktoratets ledergruppe.

Økonomistaben har ansvar for den samlede virksomhetsstyringen av arbeids- og velferdsetaten, samt fordeling av budsjett og ressurser (NAV-interim 2006a:8). Hovedfunksjonene er blant annet knyttet til budsjettarbeid, rapportering og oppfølging, innsamling og bearbeiding av styringsinformasjon, samt fagansvar for risikostyring i arbeids- og velferdsetaten (ibid.:9). *IKT-staben* har ansvar for prinsipper og policy for

personvern, informasjonssikkerhet og beredskap (ibid.:9). NDU har på enkelte områder et betydelig ansvar for gjennomføringsprosesser fra planlegging til utvikling, implementering og drift (ibid.:9). Men for å forankre et totalansvar for alle store endringer og prosjekter i ledelsen, og da spesielt IKT-relatert utvikling, er mekanismer som forsterker slik styring og kontroll samlet i IKT-staben. Dette omfatter blant annet porteføljestyling. Staben har også ansvar for oppfølging av prosjekter og oppgaver som er gjensidig avhengig av hverandre både faglig og gjennomføringsmessig sett (ibid.:10). IKT-direktøren har derfor et samlet ansvar for å sikre gjennomføringsevne, kvalitetsstyring og prioritering av utviklingsaktiviteter (ibid.:10).

HR-staben har ansvar for den overordnede personalfunksjonen for hele arbeids- og velferdsetaten. Den skal også ivareta støttefunksjoner for ledelsen på personalfeltet i direktoratet som egen driftsenhet (NAV-interim 2006a:11). Stabens hovedoppgaver omfatter blant annet ivaretagelse av overordnede arbeidsgiverfunksjoner samt planlegging, styring og oppfølging av større organisasjonsutviklings- og endringsprosesser (ibid.:11). *Kommunikasjonsstaben* skal støtte ledelsen i å kommunisere godt med viktige målgrupper for arbeids- og velferdsetaten, både internt og eksternt. Staben har blant annet ansvar for merkevarebygging, kommunikasjonsrådgivning og nyhetsproduksjon (ibid.:11). Også *Arbeids- og velferdsdirektørens sekretariat* bidrar med lederstøtte, blant annet gjennom sekretærbistand og bistand til koordinering av ledergruppens agenda. Sekretariatets oppgaver omfatter også juridisk rådgivning og bistand i forhold til strategisk prosjektstyring (ibid.:8).

NAV-direktoratet er videre organisert med to fagavdelinger: *Arbeid og aktivitet* og *Pensjon og ytelser*. Begge ledes av hver sin direktør, som rapporterer til arbeids- og velferdsdirektøren og som inngår i ledergruppen. Fagavdelingene har et direkte ansvar for innholdet i tjenesteproduksjonen i etaten, og har gjennom utviklingen av strategiske føringer til operative mål, et resultatansvar for gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken (NAV-interim 2006a:12). Avdelingene har også ansvar for å følge opp resultatene, kvaliteten og effektene av tjenestene (ibid.:12). *Direktør fylkesledd* og *direktør produksjons- og spesialenheter* inngår også i NAV-direktørens ledergruppe, og deres staber utgjør en del av arbeids- og velferdsdirektoratet.

Fagavdelingene i direktoratet fastlegger en rekke mål- og resultatrammer for de tjenestene fylkene samt produksjons- og spesialenhetene produserer. Leder for fylkesleddet og leder for produksjons- og spesialenheter har det overordnede ansvaret for det samlede resultatet av denne produksjonen i respektive underliggende enheter (ibid.:15).

3.1.2.2 Organiseringen av NAV Drift og Utvikling

NAV Drift og Utvikling er en *intern* etterspørselsbasert produksjonsenhet som i tråd med oppdrag fra etatens enheter, utvikler og leverer støttetjenester innen drift og administrasjon, samt prosjekt- og utviklingstjenester (NAV-interim 2006a:16). Enheten er organisert som en del av selve NAV-direktoratet, men leverer løpende tjenester til *hele* arbeids- og velferdsetaten. Hvilke oppgaver NDU skal utføre, fastlegges i fullmaktsstrukturen, og enheten er ansvarlig for å levere i tråd med årsplaner, prosjektplaner og budsjett (ibid.:16). Leder for den organisatoriske enheten en oppgave plasseres i, har ansvar for at oppgaven blir løst tilfredsstillende, men har mulighet til å hente inn kompetanse fra andre enheter dersom det er nødvendig for å oppnå et tilfredsstillende resultat (ibid.:17).

NDU ledes av en direktør, og er organisert med fem avdelinger. Avdelingene ledes av hver sin avdelingsdirektør, og er igjen delt i flere underenheter (NAV-interim 2006a:16-17). De fem avdelingene er: Avdeling for IKT Drift, Avdeling for system og prosjekt, Avdeling for Fag Drift og Utvikling, Avdeling for administrative tjenester, og Avdeling for kontrakt og innkjøp. IKT Drift har ansvar for at IKT-utstyr og -systemer er tilgjengelig for etatens ansatte og for eksterne brukere (ibid.:18). Avdeling for system og prosjekt har systemansvaret for etatens IKT-løsninger, noe som innebærer et løpende vedlikeholds- og feilrettingsansvar (ibid.:19). Innen Fag Drift og Utvikling finner man faggrupper med dybdekompetanse innenfor etatens tjenester, regelverk og metoder. Disse har ansvar for å sikre innovasjon og nytenking når det gjelder utvikling av gode tjenester overfor etatens brukere. Avdelingen skal også gjennomføre løpende kvalitetsoppfølging innenfor arbeidsområdet (ibid.:20-21). Avdeling for administrative tjenester i NDU omfatter fellestjenester for hele arbeids- og velferdsetaten, deriblant arkiv-, økonomi-, HR-, informasjons- og kontortjenester. Avdelingen har også en egen juridisk seksjon, som foruten å bidra med juridisk rådgivning i NDU også skal bistå

fylkene (ibid.:22-25). Avdeling for kontrakt og innkjøp har ansvar for etatens innkjøpsprosesser, kontraktinngåelser, samt oppfølging av leverandører (ibid.:25). Samlet sett bidrar avdelingene til at NAV Drift og Utvikling kan levere løpende tjenester innenfor IKT, fagutvikling, systemutvikling, administrasjon og innkjøp til hele arbeids- og velferdsetaten.

3.2 Prosessens fire faser

I denne delen presenteres de empiriske funnene knyttet til prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosessen er delt inn i fire faser, og empirien presenteres kronologisk i forhold til disse. Samlet sett strekker de fire fasene seg fra 31. mai 2005 til 1. juli 2006.

Den første fasen, *initiativfasen*, innledes med vedtaket av NAV-reformen i Stortinget 31. mai 2005. Det ble kort tid etter dette vedtatt å opprette en interimorganisasjon, som et ledd i gjennomføringen av reformen og i arbeidet med å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Denne organisasjonen, NAV-interim, hadde som funksjon å planlegge, forberede og gjennomføre oppgaver på statlig ansvarsområde (NAV-interim 2005a:38). Initiativfasen etterfølges av *første utredningsfase*. Denne fasen omfatter høsten 2005, da arbeidet med organiseringen av den nye etaten ble påbegynt. Prosjektet *Organisering av ny etat* ble etablert. I dette prosjektet var målet å utarbeide et forslag til overordnet organisasjonsmodell for den nye arbeids- og velferdsetaten. I januar 2006 vedtok Arbeids- og inkluderingsdepartementet en overordnet modell for den nye statsetaten, og arbeidet gikk over i neste fase. I den *andre utredningsfasen*, som omfatter vinteren og våren 2006, begynte utdeltaleringen av den organisatoriske modellen. Prosjektet *Organisering av ny etat* fra høsten 2005, ble delt inn i tre underprosjekter, deriblant *Nytt direktorat og Drift og Utviklingstjenester*. Prosjektet ble påbegynt januar 2006, og hadde som oppgave å levere et utdeltalert forslag til organisasjonsmodell for det nye NAV-direktoratet og NAV Drift og Utvikling. 27. mars 2006 ble prosjektgruppens forslag overlevert NAV-interim, og prosessen gikk over i den fjerde og siste fasen, *vedtaksfasen*. Denne fasen omfatter én uke i månedsskiftet mars-april 2006, da representanter fra NAV-interim og tillitsvalgte behandlet og forhandlet om

organiseringen av det nye direktoratet og NDU. Forhandlingene ble sluttført 6. april 2006.

3.3 Fase 1: Initiativfasen

3.3.1 NAV-reformen vedtas i Stortinget

Prosessen frem til vedtaket av NAV-reformen i Stortinget 31. mai 2005, kan deles inn i to faser. Den første ble gitt betegnelsen SATS (Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten). SATS hadde bakgrunn i et Stortingsvedtak i desember 2001, der Stortinget ba Bondevik II-regjeringen ”utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på egnet måte i 2002” (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Ett år senere la regjeringen frem St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*, der en fortsatt tredelt forvaltning ble foreslått. Stortinget mente regjeringen ikke hadde gjort det den ble bedt om å gjøre, nemlig utrede spørsmålet om én felles etat. Meldingen ble derfor returnert til regjeringen, med et nytt vedtak der Stortinget ba regjeringen ”utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten” (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

Med dette gikk prosessen over i neste fase, også kalt NAV-prosessen (Ny Arbeids og Velferdsforvaltning). Sentralt i prosessen var Rattsø-utvalget, som under ledelse av professor i økonomi Jørn Rattsø ble oppnevnt med mandat å utrede ulike organisasjonsmodeller (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Utvalget anbefalte i sin utredning, NOU 2004: 13 *En ny arbeids og velferdsforvaltning*, en fortsatt tredelt arbeids- og velferdsforvaltning, men med noe endrede ansvarsforhold mellom Aetat og trygdeetaten. Rattsø-utvalget foreslo opprettelsen av en statlig etat for arbeid og inntekt, og en statlig pensjonsetat (NOU 2004: 13). Sosialtjenesten ble anbefalt å forbli et kommunalt ansvar. På grunnlag av utvalgets utredning, la regjeringen våren 2005 frem St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Her ble det foreslått å samle det statlige ansvaret, altså Aetat og trygdeetaten, i en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Regjeringen så for seg en videreføring av den kommunal sosialtjenesten, men foreslo å opprette en førstelinjetjeneste med arbeids- og

velferdskontorer i hver kommune, basert på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Stortingsproposisjonen ble behandlet i sosialkomiteen i Stortinget, som 24. mai 2005 kom med sin innstilling til Stortinget. Komiteen rådet Stortinget å vedta de endringene som regjeringen hadde foreslått, noe Stortinget en uke senere enstemmig gjorde (Haugneland 2006:2). NAV-reformen var dermed vedtatt.

3.3.2 Lov om interimsorganisering av ny arbeids- og velferdsetat

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) skisserer regjeringen en rask, men forsvarlig gjennomføring av NAV-reformen, og annet halvår 2006 settes som tidspunkt for etableringen av den nye etaten. Som et ledd i gjennomføringen tar regjeringen sikte på å etablere en interimsorganisasjon for den nye arbeids- og velferdsetaten. I proposisjonen sier departementet at det legger stor vekt på å få på plass en leder for den statlige etaten, og at vedkommende frem til etableringen av den nye etaten skal lede interimsorganisasjonen (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

Arbeids- og sosialdepartementet utarbeidet i forbindelse med dette et forslag til lov om interimsorganisering av ny arbeids- og velferdsetat, Ot.prp. nr. 96 (2004-2005) *Om lov om interimsorganisering av ny arbeids- og velferdsetat*. I proposisjonen skisserer departementet interimsorganisasjonens funksjon til blant annet å omfatte planlegging og gjennomføring av oppgaver knyttet til etableringen av den nye etaten. Det foreslås at Aetat og trygdeetaten beholdes formelt atskilt fra interimsorganisasjonen, frem til avviklingen 1. juli 2006 (Ot.prp. nr. 96 (2004-2005)). Videre foreslås det i proposisjonen at fra det tidspunkt lederen for den nye etaten er ansatt, etableres interimsorganisasjonen som et midlertidig organ i tillegg til de to eksisterende etatene, Aetat og trygdeetaten. Interimsorganisasjonen vil formelt sett være et direktorat, som avvikles når den nye statsetaten er etablert i 2006 (ibid.). Arbeids- og sosialdepartementet foreslår videre at Aetat og trygdeetaten fortsatt skal ha ansvaret for løpende og ordinær virksomhet og ivareta typiske driftsoppgaver. Interimsorganisasjonen skal på sin side ha instruksjonsrett overfor de to etatene, blant annet i spørsmål av betydning for samling av det statlige ansvaret i én etat. Organisasjonen skal også kunne ta bindende beslutninger for Aetat og trygdeetaten i spørsmål som gjelder den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (ibid.). Den 14. juni

2005 sluttet sosialkomiteen på Stortinget seg til Regjeringens forslag til lov om interimsorganisering av ny arbeids- og velferdsetat, og lovforslaget ble vedtatt i Odelstinget samme dag.

Den 5. august 2005 ble daværende departementsråd i Kommunal- og regionaldepartementet, Tor Saglie, i statsråd utnevnt til leder av den midlertidige organisasjonen NAV-interim og den nye arbeids- og velferdsetaten som skulle bli etablert 1. juli 2006. Saglie fikk med seg daværende trygdedirektør Arild Sundberg og daværende arbeidsdirektør Inger-Johanne Stokke som assisterende direktører, og sammen utgjorde de tre ledergruppen i NAV-interim. Daværende Arbeids- og sosialminister Dagfinn Høybråten uttalte at han var stolt over å kunne presentere ”et lederteam som har den kompetanse og erfaring som er nødvendig for å lykkes med en så stor omstilling” (Arbeids- og sosialdepartementet 2005).

3.3.3 NAV-interim: overordnet plan og styringsdokumenter

NAV-interim ble etablert 22. august 2005, med et mandat å planlegge, forberede og gjennomføre oppgaver på statlig ansvarsområde, som et ledd i arbeidet med å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-interim 2005a:38). Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) hadde det overordnede administrative ansvaret for etableringen. Dette omfattet blant annet tilrettelegging, koordinering og oppfølging av nødvendige politiske beslutninger, samt koordinering av selve reformprosessen. Sentrale beslutninger av organisatorisk karakter skulle ikke fattes av NAV-interim uten foregående dialog med departementet. (NAV-interim 2005a:7). En styringsdialog mellom ASD og interimsorganisasjonen ble formalisert gjennom styringsdokumenter, rapporter samt en fastsatt møtestruktur (ibid.:7). Gjennomføringsarbeidet med NAV-reformen hadde basis i tre hovedmål som lå til grunn ved Stortingets behandling av reformen våren 2005 (Stortinget 2006):

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Med utgangspunkt i disse målene og St.prp. nr. 46 (2004-2005), ga ASD NAV-interim en rekke resultatmål for sin virksomhet frem til 1. juli 2006 (Stortinget 2006). Resultatmålene ble gitt i tildelingsbrev, der økonomiske rammer, prioriteringer og rapporteringskrav ble skissert og beskrevet. Et viktig resultatmål var å utarbeide en overordnet gjennomføringsplan (ibid.). Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket formulerte med utgangspunkt i dette og i samsvar med føringer gitt i blant annet St.prp. nr. 46 (2004-2005), en overordnet plan for etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning for perioden 2005-2009. I planen skisseres viktige aktiviteter og milepæler for å sikre en effektiv og sikker etablering av den nye etaten (NAV-interim 2005a:6). I planen heter det at NAV-interims gjennomføringsstrategi bygger på erfaringer fra tidligere store omorganiseringer i staten (ibid.:8). Den beskriver videre organisering av planlegging, gjennomføring og oppfølging på et overordnet nivå. Planen ble, i tillegg til å være styrende for NAV-interims prosjektarbeid, også en grunnreferanse for ASDs styringsdialog med og oppfølging av interimsorganisasjonen.

NAV-interim organiserte arbeidet med etableringen av den nye arbeids- og velferdsetaten i fem programområder: HR-prosesser, IKT, Nye arbeids- og velferdskontorer, Kommunikasjon og Ny etat. Hvert programområde var under ledelse av en programleder, som blant annet skulle holde den samlede oversikten over fremdrift. Programområdene var videre organisert i underliggende prosjekter. Programleder var ansvarlig for prosjektenes leveranser overfor ledergruppen (NAV-interim 2005a:44). Hvert prosjekt ble ledet av en prosjektleder som rapporterte til programleder, og som hadde som ansvar å styre og følge opp fremdriften i prosjektet (ibid.:43).

3.3.4 Programområdet Ny etat og delprosjektet Organisering

Programområdet Ny etat hadde som hovedoppgave å legge grunnlaget for valg av organisasjonsløsning for den nye statlige arbeids- og velferdsetaten. Programleder for Ny etat var ekstern og leid inn som konsulent. Vedkommende var ansvarlig for tre delprosjekter: Styring, Lokalisering og Organisering, som skulle utrede, foreslå og igangsette de nødvendige prosessene for å etablere den nye statlige arbeids- og velferdsetaten (NAV-interim 2005a:46). Aetat og trygdeetaten nominerte personer fra respektive enheter til deltakelse i de ulike prosjektgruppene, og teamene ble så satt

sammen etter diskusjon med ledergruppen i NAV-interim. Delprosjektet Organisering hadde som oppgave å se på den overordnede organiseringen for den nye arbeids- og velferdsetaten, herunder NAV-direktoratet. Prosjektgruppen bestod av åtte medlemmer og var virksomhetsintern, da tre hadde tilknytning til Aetat og fem til trygdeetaten.

Hvert program og delprosjekt i NAV-interim måtte før oppstart utarbeide en prosjektplan (NAV-interim 2005a:43). Før gruppen på delprosjektet Organisering ble konstituert, utformet representanter fra Aetat, trygdeetaten og NAV-interim en prosjektplan for det videre arbeidet. For å kvalitetssikre og komplettere arbeidet, gjennomgikk og kommenterte enkelte ledere og nøkkelmedarbeidere i de to etatene utkastet til prosjektplanen (NAV-interim 2005b:6). Prosjektplanen ble 28. oktober 2005 godkjent av ledergruppen i NAV-interim, og oppstarten av organiseringsprosjektet var dermed formelt besluttet.

3.3.5 Prosjektgruppens mandat

Mandatet til delprosjektet Organisering ble utarbeidet som en del av prosjektplanen, og ble endelig besluttet av ledergruppen i NAV-interim. Mandatet ga både substansielle og prosessuelle føringer for arbeidet til prosjektgruppen. Det trakk opp linjene for hvorfor prosjektet skulle gjennomføres, hva hovedmålene med prosjektet var, samt å legge føringer for hvordan det faktiske arbeidet i gruppen skulle foregå og hva som skulle gjennomføres (Haugneland 2005:37). Rent substansielt skulle prosjektet legge grunnlaget for avklaring av hvilken organisasjonsmessig grunnmodell som skulle være førende for den nye etaten. Arbeidet med valg av organisasjonsløsning og etablering av den nye statsetaten, skulle understøtte hovedmålet med NAV-reformen: flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad (NAV-interim 2005b:12). Mandatet understreket videre at prosjektet i tillegg til å være et etableringsprosjekt, også skulle ha kulturbygging gjennom bred involvering som et overordnet mål. Prosesser, tiltak og delprosjekter skulle sikre bredest mulig deltakelse (ibid.:13), og dette ville forhåpentligvis gi gunstige kulturelle effekter frem mot etableringen 1. juli 2006.

Videre ga mandatet føringer av mer prosessuell art. Delprosjektet Organisering og dets aktiviteter skulle resultere i *tre forslag til overordnet modellvalg* for den nye arbeids- og velferdsetaten. Alle modellene skulle beskrives med sine styrker og svakheter, og dermed utgjøre beslutningsgrunnlag for ledelsen i forhold til den

overordnede organiseringen av den nye statlige etaten (NAV-interim 2005b:18). Aktivitetsbeskrivelsen ga tydelige føringer for hva prosjektet skulle levere NAV-interim. Prosjektgruppen skulle *ikke* ta stilling til og bli enige om én modell, men snarere legge frem *ulike* forslag og komme med argumenter pro et contra hver av dem. Mandatet ga ingen klare føringer på hvilke modeller og organisasjonsløsninger prosjektgruppen skulle vurdere, men eksempler på ”tenkelige modeller” ble vedlagt.

I tråd med målet om kulturbygging og bred involvering, la mandatet også enkelte føringer på arbeidsformen. Prosjektgruppen skulle *via diskusjon* skape et grunnlag for avklaring av organisasjonsmessig grunnmodell for den nye etaten (NAV-interim 2005b:18). En respondent mente interimorganisasjonen bevisst ga et mandat om å legge frem *ulike* forslag til overordnet modellvalg. Prosjektgruppen var som nevnt satt sammen av representanter fra de to etatene, og NAV-interim visste ikke hvor ulike ståsted de forskjellige deltakerne hadde. Skulle gruppen bli tvunget til å måtte enes om én modell, kunne man risikere at arbeidet ville bli fastlåst. I tillegg ville man ved å gi et mandat om flere modeller, sikre ledelsens mulighet til å gi sin vurdering av ulike modellforslag.

3.4 Fase 2: Første utredningsfase

3.4.1 Etablering av prosjektgruppe

Prosjektgruppen ble etablert i 10. november 2005, og hadde to uker til rådighet på å utforme og levere tre modellforslag til NAV-interim. Prosjektleder fordelte arbeidsoppgavene mellom de ulike medlemmene, og det ble lagt opp til en samarbeidsform der to og to jobbet sammen. En respondent karakteriserte prosjektet som relativt flatt, og mente valg av arbeidsdeling i hovedsak skyldtes tidsaspektet. Det var liten tid til rådighet for prosjektorganisering og samarbeidsformen ble valgt for å få det til å gå unna.

Enkelte av deltakerne i delprosjektet Organisering var med på å utforme prosjektplanen, og var således også medvirkende i forhold til gruppens mandat. En respondent mente mandatet var passe i den betydning at det ga nok handlingsrom til gruppen, slik at de kunne tenke fritt. Samtidig lå det i mandatet enkelte føringer som

ga retning for selve arbeidet. En annen respondent mente derimot at mandatet var noe uklart. Vedkommende oppfattet først mandatet som at gruppen skulle lage en modell for organiseringen av hele etaten, og at det *sentrale* var å få opp en organisatorisk modell, altså et organisasjonskart. Dette synet endret seg underveis, da deltakeren i større grad fikk inntrykk av at det var styringssystemer som utgjorde det sentrale i prosjektgruppens arbeid. Med en så stor og omfattende etat ville det være vanskelig å samle all styring hos øverste leder, og det ville derfor være helt nødvendig å utarbeide et styringssystem som kunne fungere.

Utover de føringer delprosjektet Organisering ble gitt i mandatet, kom det i intervjuer frem at St.prp. nr. 46 (2004-2005) la enkelte føringer for arbeidet. Det samme ble sagt om den overordnede planen for NAV-interim. Ulike respondenter trakk spesielt frem at dokumentene la føringer i retning av et *strategisk* direktorat. Føringene i St.prp. nr. 46 (2004-2005) ble karakterisert som ikke veldig handlingsbegrensende, men til dels retningsgivende.

3.4.2 Deltakelse og møtevirksomhet

Prosjektgruppen på delprosjektet Organisering utgjorde den formelle deltakelsesarenaen i første utredningsfase. Deltakelsesrettighetene ble primært avgjort av Aetat og trygdeetaten, som i samarbeid med ledergruppen i NAV-interim stod for utvelgelsesprosessen. Etter en nominasjonsprosess i de to etatene, ble prosjektgruppen satt sammen på bakgrunn av representativitet. Representativiteten ble ikke bare utgjort av deltakernes tilknytning til de to etatene, men også ved at utevirksomheten i form av fylkesansatte og hovedkontorene i form av direktoratsansatte ble representert. Prosjektgruppen kan derfor betegnes som virksomhetsintern og balansert i forhold til deltakelse. I den overordnede planen for NAV-interim trekkes Aetat og trygdeetaten frem som viktige bidragsytere av erfaring og kunnskap i arbeidet med etableringen av den nye etaten (NAV-interim 2005a:34). Bruken av interne krefter i prosjektgruppen oppfyller i så måte dette synet, og kan også tenkes å ha sammenheng med legitimitet og oppnåelsen av gunstige internpolitiske effekter.

23. november 2005 overleverte prosjektgruppen tre modellforslag til overordnet organisering av den nye etaten til ledergruppen i NAV-interim. En respondent mente prosjektdeltakerne, som følge av tilknytning til to forskjellige etater, hadde ulike

utgangspunkt for arbeidet vedrørende organisasjonsmodellene. Dette medførte enkelte vanskeligheter i forhold til å enes om modellene. Vedkommende merket innledningsvis i prosjektet en polarisering mellom deltakerne. Et modellforslag hvor mye var samlet i fylkene ble foretrukket av de med bakgrunn i trygdeetaten, mens et annet forslag der fokus i større grad lå på spesialisering ble favorisert av deltakere med tilknytning til Aetat. Gruppen ble likevel raskt enige om at de måtte fokusere på den fremtidige organiseringen, og ikke legge blåkopi på noen av de to etatene.

Underveis i arbeidet avholdt prosjektgruppen to workshops, der representanter fra organisasjonene, ledelsen i de to direktoratene, fylkesledere, samt representanter fra øvrige NAV-prosjekter deltok. For å forankre tenkningen, ble de ulike modellforslagene presentert og prosjektgruppen redegjorde for sine tanker omkring de ulike alternativene. De ulike deltakerne kom også med innspill til forslagene til overordnet organisering av det nye etaten. Det ble også gjennomført en presentasjons- og dialogrunde med alle fylker, ledergrupper fra begge direktoratene, samt spesial-/produksjonsenheter i de to etatene (NAV-interim 2005b:3). Her ble deltakerne bedt om å gi innspill til modellforslagene, ved å belyse sterke og svake sider ved hver av de tre modellene. Til sammen hadde prosjektgruppen dialog med 400-500 representanter fra de to etatene. Prosjektdeltakerne ble også invitert til å presentere modellene for de tillitsvalgte, som her kom med innspill og tilbakemeldinger (NAV-interim 2005c:2). En respondent betegnet tilbakemeldingene fra fylkene som positive, både i forhold til hvordan de ble involvert og hvordan de arbeidet med materialet. De tillitsvalgte mente vel å merke at fylkene i ulik grad ble involvert i behandlingen.

En sluttrapport ble overlevert NAV-interim 9. desember 2005. Rapporten oppsummerte etatenes innspill og skisserte prosjektgruppens anbefaling til overordnet organisasjonsmodell. Denne modellen hensyntok en del av innspillene som ble gitt i presentasjons- og dialogrunden. Prosjektdeltakerne samlet seg enstemmig om denne fjerde og anbefalte modellen.

Det ble høsten 2005 avholdt ukentlige møter mellom ledergruppen i NAV-interim, tjenestemannsorganisasjonene og hovedvernombudene fra hver av etatene. Samlet utgjorde disse aktørene den såkalte *Samarbeidsgruppen* for NAV-interim, en av de viktigste formelle samhandlingsarenaene mellom interimorganisasjonen og de

tillitsvalgte. Gruppen møttes ukentlig etter overleveringen av de tre første modellforslagene. Her kunne toppledelsen, programlederne og organisasjonene informere om aktuelle saker vedrørende arbeidet med den overordnede organiseringen. Det ble i løpet av den tiden prosjektgruppen hadde til rådighet, involvert et stort antall deltakere. St.prp. nr. 46 (2004-2005) skisserer åpenhet, kommunikasjon og medvirkning i forhold til de ansatte som viktige forutsetninger for å lykkes med NAV-reformen. Dette kommer også til syne i delprosjektets målsetning om en kulturbyggende utviklingsprosess gjennom arbeidet, ved å sikre bredest mulig deltakelse i de prosesser og tiltak som igangsettes (NAV-interim 2005b:13).

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) skisseres også en aktiv deltakelse fra tjenestemannsorganisasjonene i planprosessen. Tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse i Samarbeidsgruppen kan likevel først og fremst forklares ut fra Hovedavtalen i staten og dens regler for medbestemmelse. Det var formelt sett Arbeids- og sosialdepartementet, som 31. desember 2005 ble nedlagt og erstattet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som skulle fastslå den overordnede organisasjonsmodellen for de nye etaten. Organisasjonsendringen var ut fra dette å forstå som politikk. I slike tilfeller hvor politisk styring trår inn og overstyrer, har de tillitsvalgte verken drøftnings- eller forhandlingsrettigheter. NAV-interim var derfor i henhold til Hovedavtalen pålagt å gi informasjon. Hovedavtalen sier vel å merke at de tillitsvalgte skal kunne uttale seg om politiske beslutninger som i vesentlig grad berører de tilsattes arbeidssituasjon (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006). Møtereferater fra Samarbeidsgruppen indikerer at tjenestemannsorganisasjonene fikk komme med synspunkter på organiseringen, og at det i så måte ble gjennomført en form for drøftninger mellom gruppens deltakere. En respondent mente de tillitsvalgte ikke var tungt inne i prosessen, nettopp fordi det var en politisk beslutning. Vedkommende betegnet det likevel som foruten å være regulert av Hovedavtalens bestemmelser om informasjon, også som god takt og tone å involvere de tillitsvalgte og holde dem informert.

Videre følger en presentasjon av modellforslagene prosjektgruppen utredet. Etter arbeid i Samarbeidsgruppen oversendte NAV-interim sitt forslag til overordnet organisering til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Et styringsmøte mellom

interimsorganisasjonen og departementet ble avholdt januar 2006, og departementet ga kort tid etter sin tilslutning til at NAV-interim kunne legge den fremlagte organisasjonsskissen til grunn for det videre arbeidet med etableringen av den nye statlige arbeids- og velferdsetaten.

3.4.3 Modellforslag til overordnet organisering

3.4.3.1 Nullmodellen

I arbeidet med de tre modellforslagene ble det utarbeidet en referansem modell ("Nullmodellen"), som innebærer en mer eller mindre "ubearbeidet" sammenslåing av de to etatene (NAV-interim 2005c:16). I denne modellen vil et mindretall av de ansatte i det nye direktoratet jobbe i fagavdelinger, altså avdelinger med et direkte ansvar for innholdet i tjenesteproduksjonen i etaten. Fagavdelingene vil bli inndelt etter tjenesteområder og ha et totalansvar for fagutvikling på sine områder i etaten. Avdelingene skal forsyne direktoratsledelsen med styringsinformasjon, og i tillegg ha et delansvar for styring av landsdekkene spesial- og produksjonsenheter (ibid.:16). Også deler av de strategiske støttefunksjonene i direktoratet vil ha et delansvar for styring av disse enhetene. Det øverste operative ansvaret for styringen vil bli tillagt arbeids- og velferdsdirektørene, og lederne for fagavdelingene vil bli direktørens nærmeste medarbeidere i styringen av statsetaten (ibid.:16). Ifølge modellen vil resten av direktoratet bestå av såkalte støttefunksjoner, både av strategisk og operativ karakter. En del av de tilsatte vil arbeide i strategiske støttefunksjoner, men hovedandelen av de ansatte vil arbeide i operative og administrative støttefunksjoner (ibid.:16).

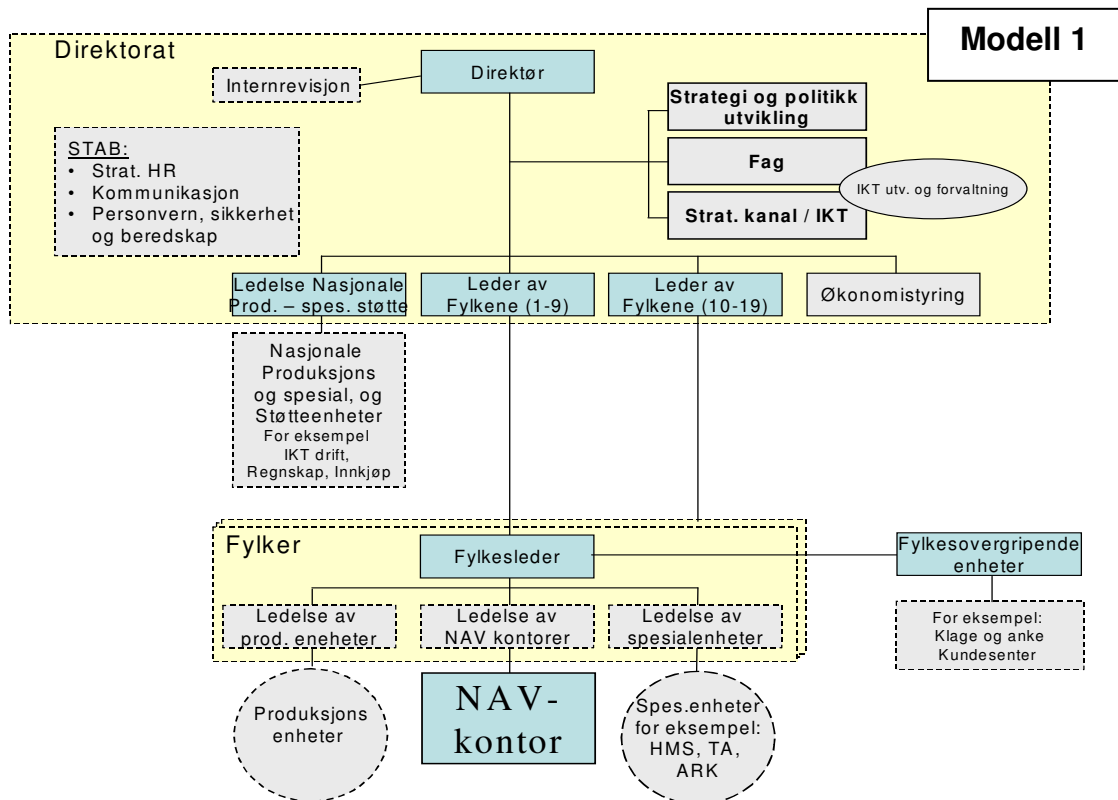
Nullmodellen skisserer videre etableringen av egne fylkeskontorer for arbeids- og velferdsetaten. Disse vil ha ansvar for å styre den statlige delen av arbeids- og velferdskontorene i kommunene, samt å styre fylkesvise spesialenheter. Enkelte fylker vil også få ansvar for styring av landsdekkende produksjonsenheter og administrative støttefunksjoner, og enkelte vil få ansvar for drift og styring av regionale klage- og ankeenheter (NAV-interim 2005c:17). Nullmodellen forutsetter i tillegg spesialenheter og produksjonsenheter videreført fra de to etatene. Enkelte av disse vil være under fylkesstyring, mens andre vil være styrt av direktoratet (ibid.:17).

3.4.3.2 Modell 1 – ”Hovedlinjemodellen”

”Hovedlinjemodellen” skisserer en klar styringslinje i etaten, fra departement, til direktorat, fylkesledd, og til NAV-kontorer, spesialenheter og produksjonsenheter. To nivåer utøver etatsstyring: direktoratet og fylkesleddet. Modellen ser for seg et strategisk direktorat uten rene produksjonsoppgaver, der den interne organiseringen i hovedsak gjenspeiler et formålspriussipp. Direktoratet består av en ledergruppe som skal styre landsdekkende spesial- og produksjonsenheter og fylkene, i tillegg til å ha ansvar for strategiske politikkområder, fag og utvikling (NAV-interim 2005d:20-21). Organiseringen av ledergruppen kan således sies å gjenspeile både et formål- og geografipriussipp. Direktoratet får ansvar for fag- og tjenesteutvikling, og skal ha fokus på politikikutvikling og støtte departementet med sekretariatsfunksjoner og politikikutforming. Direktoratet omfatter fagenheter organisert ut fra et formålspriussipp, som foruten å bidra med faglige innspill i samfunnsdebatten, også skal utvikle tjeneste- og arbeidsmetodene i arbeids- og velferdsetaten. Direktoratet vil ikke selv være bemannet til å drive utviklingsprosesser, og vil derfor måtte hente ressurser fra hele etaten. Modellen ser også for seg rene stabsenheter i direktoratet, som HR, informasjon og personvern/informasjossikkerhet og strategisk IKT. Stabene er organisert ut fra formål, og skal fungere som intern ledelsesstøtte i etaten (ibid.:22-23).

”Hovedlinjemodellen” kjennetegnes av fylkesvis sentralisering, noe som gjenspeiler et overordnet geografisk spesialiseringspriussipp. Modellen forutsetter at de funksjoner som *kan* legges nær brukeren også *skal* legges nær brukeren, det vil si legges under styring av fylkesleddet. Fylkesleddet får ansvar for NAV-kontorene, i tillegg til enkelte spesial- og produksjonsenheter. Ved å samle spesialenheter som Hjelpemiddelsentralen under en ledelse i fylkesleddet, vil man ifølge modellen få et ressurs- og kompetansesenter i hver fylke. Modellen skisserer også opprettelsen av rene produksjonsenheter for ikke-brukernære tjenester i fylkesleddet (NAV-interim 2005d:23-24). ”Hovedlinjemodellen” forutsetter videre at enheter for administrative støttefunksjoner enten organiseres nasjonalt eller som en del av direktoratet. Her skal blant annet økonomi- og lønnsfunksjoner ivaretas. Det vektlegges også at større driftsfunksjoner som IKT må ligge under styring av direktoratet. I modellforslaget

understrekes sammenhengen mellom IKT-drift og IKT-utvikling, og at direktoratet må sikre kontroll over sistnevnte (ibid.:25). Organiseringen i spesial- og produksjonsenheter samt enheter for administrative støttefunksjoner, gjenspeiler rent oppsummert formål som spesialiseringsprinsipp.

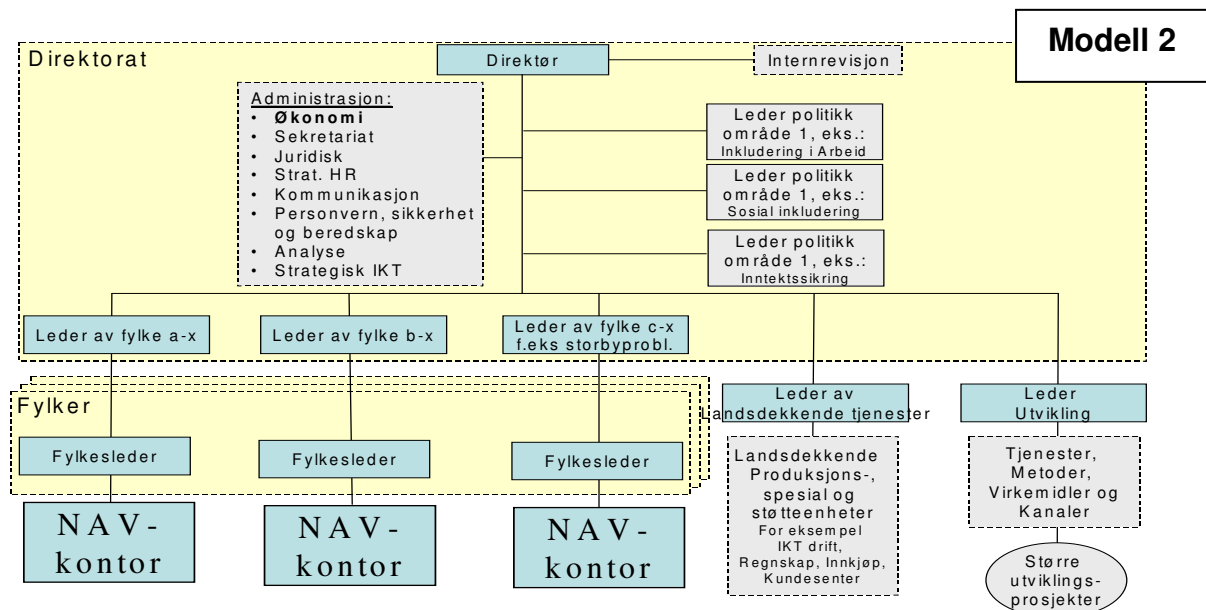


Figur 3.3: Oversikt over modell 1: "Hovedlinjemodellen" (NAV-interim 2005d).

3.4.3.3 Modell 2 – Hovedfokus på NAV-kontorenes oppgaver i fylkeslinjen

I modell 2 legges operative utviklingsoppgaver ut av direktoratet for å dyrke dets *strategiske* rolle (NAV-interim 2005d:28). Direktoratet er organisert ut fra et formålssprinsipp, og skal ha fokus på følgende områder: strategi, styring og utvikling. Hovedoppgavene vil blant annet være å omsette politiske føringer til operative mål, samt være en ledende og aktiv aktør i samfunnsdebatten. Direktoratet skal også være en bidragsyter til beslutningsgrunnlag for regjering, Storting og aktører i offentlig og privat virksomhet (ibid.:32). Direktoratet omfatter en ledergruppe i størrelsesorden 7-10, der den interne horisontale organiseringen gjenspeiler ulike prinsipper. Tre direktører skal ut fra en geografisk inndeling lede hver sin fylkesregion; fylkene vil

derfor ikke rapportere direkte til NAV-direktøren. Basert på et formålsprinsipp skisseres det en leder for landsekkende produksjons-, spesial- og støtteenheter, samt en leder for utviklingsområdet. Øvrige direktører i ledergruppen har med utgangspunkt i samme prinsipp ansvar for hvert sitt politikk-/fagområde, ved å representere ekspertise på for eksempel området for inkludering i arbeidslivet og inntektssikring (ibid.:30).

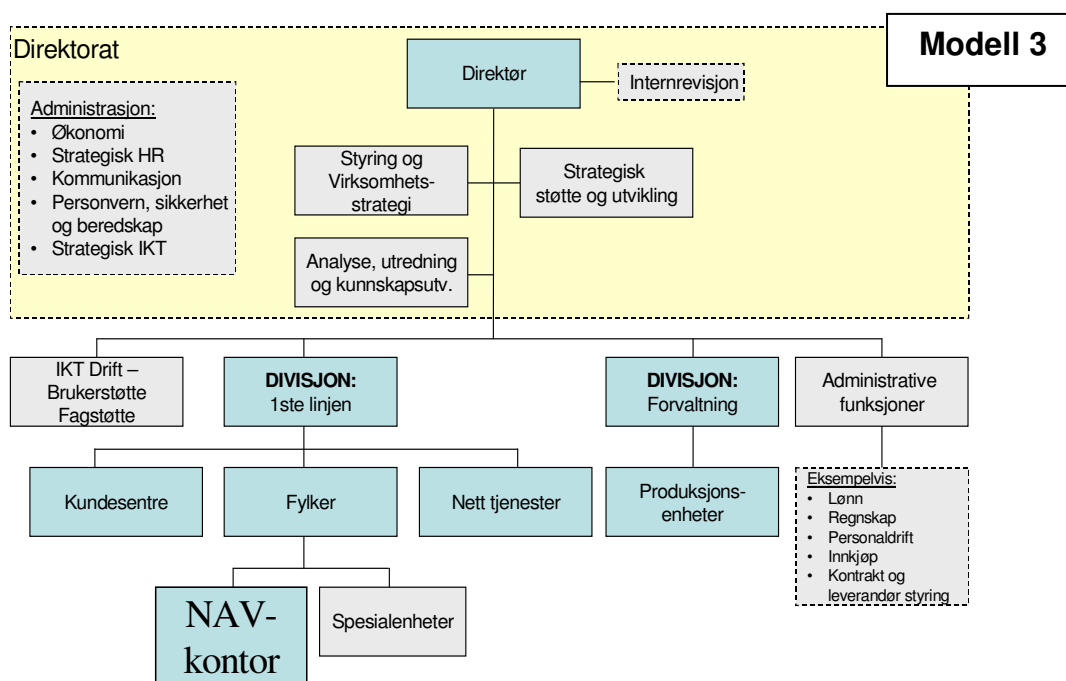


Figur 3.4: Modell 2 (NAV-interim 2005d).

I modellen er fylkesleddet ut fra et geografiprinsipp inndelt i fylkesregioner, der ansvaret blant annet konsentreres om å sikre at NAV-kontorene i eget område oppnår resultater. NAV-kontorene vil være underlagt både statlig og kommunal ledelse, der styrings- og rapporteringslinjene for de statlige oppgavene vil skje via fylkesleddet (NAV-interim 2005d:32). I motsetning til modell 1, der det skisseres både nasjonale og fylkesbaserte spesial- og produksjonsenheter, ser modell 2 for seg landsdekkende produksjons-, spesial- og støtteenheter organisert ut fra formål. Støtteenhetene skal være etterspørselsbaserte produsenter og leverandører av interne tjenester, som sammen med spesial- og produksjonsenhetene blant annet skal ha ansvar for IKT-drift, regnskap og innkjøp. Direktoratet vil legge de strategiske føringene og fastsette resultatkrav for enhetene (ibid.:32).

3.4.3.4 Modell 3: Divisjonalisert modell

Med utgangspunkt i den nye etatens kompleksitet og størrelse skisseres en tredje og divisjonalisert modell (NAV-interim 2005c:35). Det presiseres vel å merke at modellen vil være prinsipielt vanskelig innenfor offentlig sektor, da den innebærer etableringen av et nytt forvaltningsnivå i form av selvstendige divisjoner underlagt direktoratet. Fylkesleddet vil være underlagt divisjonsområdet; fylkesdirektørene vil altså ikke forholde seg direkte til NAV-direktøren (NAV-interim 2005d:35:37). Modellen presenteres likevel som et forslag for å vise hva divisjon som modell innebærer, i tillegg til å gjøre en vurdering av hva som er prinsipielt mulig og ønskelig (ibid.:35).



Figur 3.5: Modell 3 (NAV-interim 2005d).

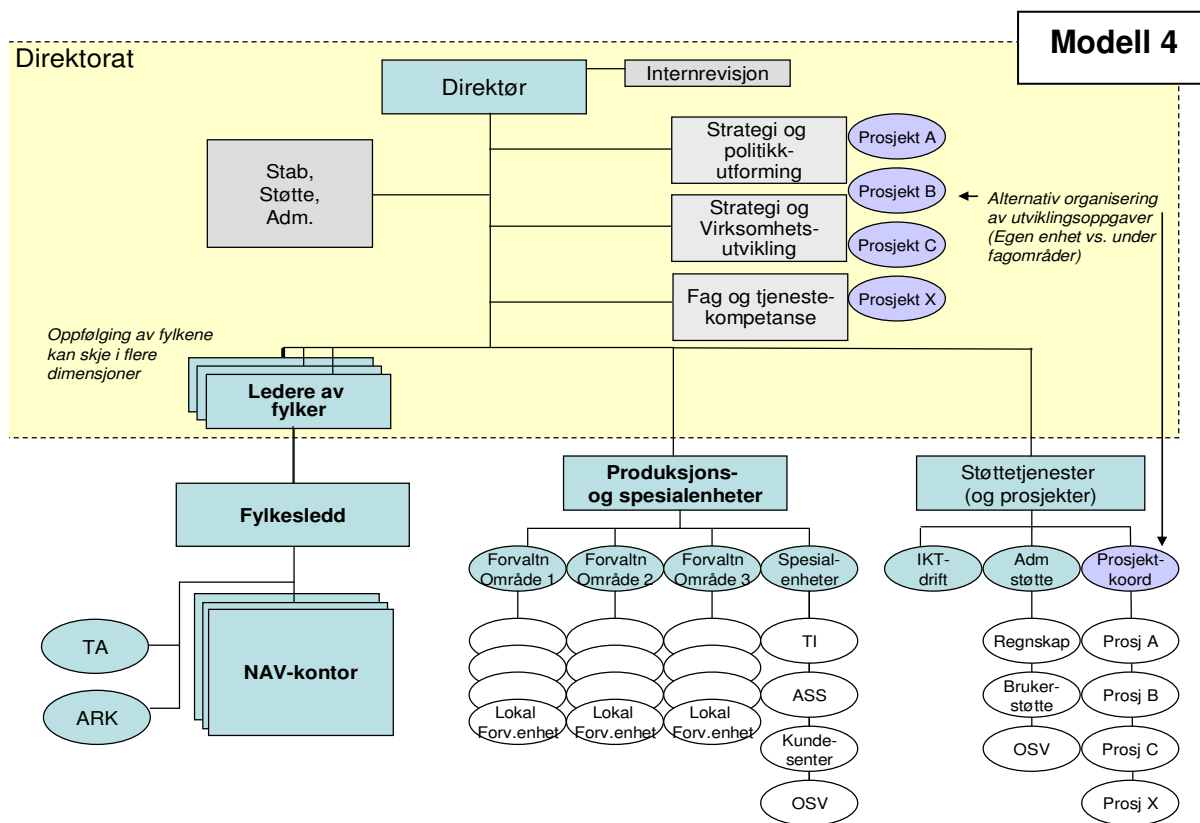
I den divisjonaliserte modellen er hovedfokuset på direktoratet og divisjonene, samt forholdet mellom dem. Alle førstelinjetjenester og forvaltningsoppgaver samles i hver sin divisjon, som organiseres i et eget forvaltningsnivå underlagt direktoratet. Divisjonaliseringen medfører at løpende resultatstyring og oppfølging blir atskilt fra strategisk virksomhetsledelse, noe som gjenspeiler formål som spesialiseringsprinsipp. Strategisk ledelse og ansvar for løpende produksjonsoppfølging er i modellen tillagt direktoratet, mens divisjonene vil ha ansvar for den løpende produksjonsoppfølgingen (NAV-interim 2005d:37-38). Direktoratet skal være retningsangivende i forhold til

utvikling og utforme strategi for etaten. Store nye prosjekter besluttet også av direktoratet, men gjennomføres i regi av divisjonene, som selv har ansvar for å utvikle virksomhetsprosessene og tjenestene i etaten (ibid.:40).

I modell 3 foreslås det å samle administrative støttefunksjoner i landsdekkende løsninger for hele etaten, og disse organiseres utenfor direktoratet som et eget leveranseområde (NAV-interim 2005d:42). I likhet med modell 1, ”Hovedlinjemodellen”, legger divisjonaliseringsmodellen vekt på IKT som et betydelig oppgaveområde. Mange av oppgavene på området er typiske driftsoppgaver som i utgangspunktet er aktuelle for utflytting fra direktoratet. Modellen understreker likevel at dette er virksomhetskritiske oppgaver, og at det dermed er uaktuelt å legge disse til fylkene (ibid.).

3.4.3.5 Modell 4 – prosjektgruppens anbefaling

Sluttrapporten som ble utformet etter presentasjons- og dialoggrunden inneholdt en fjerde og anbefalt modell, i tillegg til en overordnet oppsummering av tilbakemeldingene som ble gitt. Det ble fra fylkeshold uttrykt en bekymring for at for mange ressurser ville bli benyttet i sentrale funksjoner, som i direktoratet og på fylkesnivå. Ut fra dette vektla fylkene at mest mulig ressurser måtte ut i etaten, nærmest mulig bruker (NAV-interim 2005c:4). I modell 2 legges de operative utviklingsoppgavene ut av direktoratet for å rendyrke dets strategiske rolle. Det ble i forhold til dette uttrykt bekymring for kvalitetssikringene av interne leveranser fra støtteenhetene, samt at landsdekkende produksjons-, spesial- og støtteenheter kunne bli for store, tunge og sammensatte (ibid.:5). Prosjektgruppen fikk få tilbakemeldinger vedrørende organiseringen av direktoratet. De innspillene som ble gitt, gikk hovedsakelig på at det var ønskelig at direktoratet skulle være så lite som mulig. Fylkene ga heller ingen tilbakemeldinger på hva direktoratet skulle gjøre, og ikke gjøre, i den fremtidige organiseringen (ibid.:4). Tilbakemeldingene ga ikke entydige råd om retning på organisasjonsstrukturen, men prosjektgruppen samlet seg i sluttrapporten om en fjerde modell, basert på elementer fra de tre modellene.



Figur 3.6: Modell 4 – prosjektgruppens forslag (NAV-interim 2005c).

I modellforslaget vektlegges det at sammensetningen av direktørens ledergruppe bør ivareta prinsippet om balanse mellom ledelse av tjenesteproduksjon og fagutvikling/stabsfunksjoner (NAV-interim 2005c:7). Det skisseres ut fra et formålsprinsipp en rekke roller og funksjonsområder som direktoratet må besørge, deriblant ulike stabs-, støtte- og administrative funksjoner: analyse, økonomi, strategisk HR og IKT, informasjon og kommunikasjon, og kontrakt- og leverandøroppfølging.

I forslaget understrekes det at den nye etaten vil ha ansvar for omfattende oppgaver tilknyttet tjeneste- og virksomhetsutvikling. Dette er relevant i forhold til det som i dag er NAV Drift og Utvikling. Denne fjerde modellen er basert på modell 1 og 2, som skisserer ulike løsninger for organiseringen av dette arbeidet. I både modell 1 og 2 ligger ansvaret for å iverksette utviklingsløp i direktoratet (NAV-interim 2005c:10). I modell 4 gis direktoratet ansvaret for strategi-, fag- og tjenesteutvikling. Basert på et formålsprinsipp, foreslås det å opprette fagenheter som knyttes til utviklingsløp, slik at man på denne måten sørger for at direktoratets fagkompetanse

trekkes inn og blir førende. I modell 1 blir det i forhold til gjennomføringen av prosjektløp trukket inn ressurser fra resten av etaten til direktoratet, og modellen åpner også for at enkelte prosjekter kan foregå utenfor direktoratet. I modell 2 styres utviklingsløp og implementering i en egen enhet utenfor direktoratet. Denne enheten vil jobbe på oppdrag fra direktoratet i henhold til mandater, og vil i hovedsak bemannes med en grunnbemanning spesialisert på prosjektledelse og noe fagekspertise. Leder for enheten har koordineringsansvar for å sikre at enhetens samlede gjennomføringsevne er i tråd med ledelsens prioriteringer (ibid.:10). Modell 4 skisserer i tråd med modell 1 utviklingsløp som en del av fagenhetenes ansvar, men åpner også for at utviklingsløp og implementering kan styres i en egen enhet utenfor direktoratet, som i modell 2 (ibid.:10).

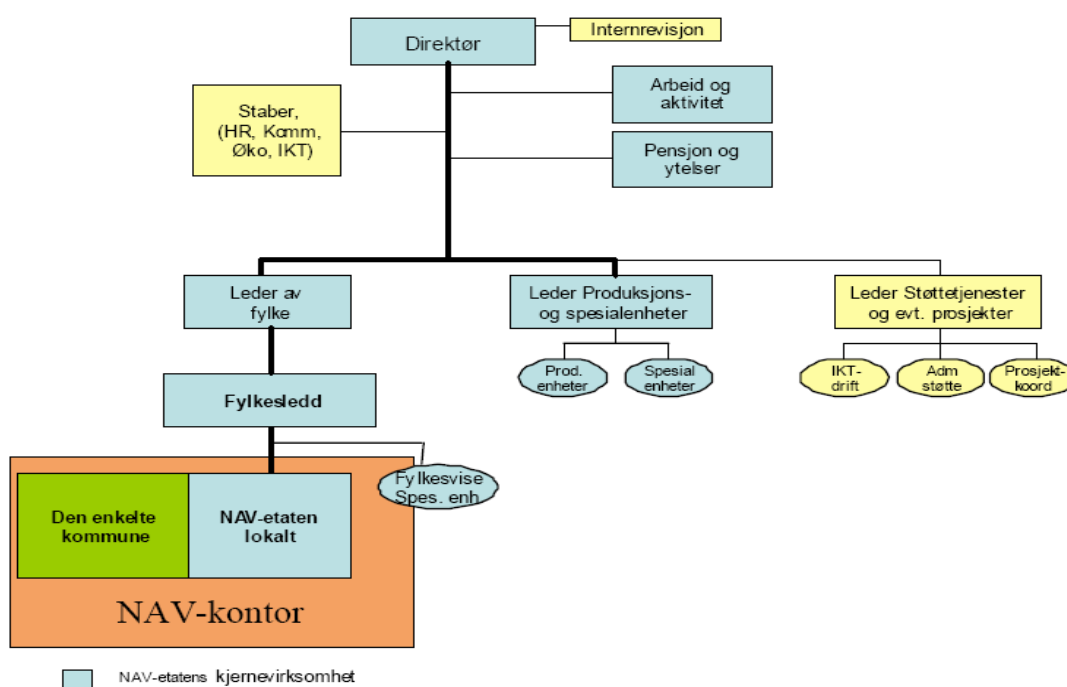
I forhold til produksjonsenhetene, foreslår prosjektgruppen en sentralisering av produksjonsoppgaver som ikke krever fysisk nærhet til bruker i egne resultatenheter. Dette skal bidra til å styrke kvalitet og service overfor sluttbruker (NAV-interim 2005a:20). Det foreslås videre å etablere en enhetlig nasjonal styringslinje, uavhengig av hvor den enkelte produksjonsenhet er geografisk plassert. Dette indikerer organisering ut fra formål, med en linje for brukertilpassede oppgaver basert på skjønn og lokale forhold, og en linje for forvaltningsoppgaver med nasjonal standard (NAV-interim 2005c:9). Kombinert med IKT gir modellen stor fleksibilitet, basert på at det er mulig å flytte oppgaver fremfor arbeidere. Ut fra dette foreslår gruppen at det må foretas en gjennomgang av den enkelte arbeidsprosess for å finne grensesnitt mellom NAV-kontorene i kommunene og produksjonsenheter (ibid.:9).

De tre modellforslagene skisserer ulik struktur for spesialenhetene. Felles er at landsdekkende enheter har forankring i direktoratet eller nasjonal styringslinje (NAV-interim 2005c:9). Tilbakemeldinger fra fylkene betegnes som avgjørende i forhold til spesialenhetene, og prosjektgruppen anbefaler at Arbeidsrådgivningskontorene og trygdeetatens Arbeidslivssenter legges under styring av fylkesleddet. Øvrige spesialenheter styres som utgangspunkt i en samlet nasjonal styringslinje (ibid.:9). I sin anbefaling tar ikke prosjektgruppen stilling til organiseringen av administrative støttetjenester. Det understrekes likevel at dette feltet vil omfatte en rekke virksomhetskritiske funksjoner, blant annet IKT. Utdetaljering av organiseringen og

avgrensningen mot de strategiske funksjonene i direktoratet må derfor utarbeides i tett samarbeid med etatene i de videre delprosjektene (ibid.:10).

3.4.4 NAV-interims forslag til overordnet organisering

På bakgrunn av delprosjektets ulike modellforslag og møtene i Samarbeidsgruppen, overleverte NAV-interim i desember 2005 sitt forslag til overordnet organisering av arbeids- og velferdsetaten til departementet:



Figur 3.7: Skisse til overordnet organisering av arbeids- og velferdsetaten (NAV-interim 2006e).

I forslaget trekkes det innledningsvis frem at det er vesentlig at den nye etaten utnytter og videreutvikler den fagkompetansen som Aetat og trygdeetaten besitter. Ut fra dette legges det opp til å utnytte og videreutvikle kompetansemiljøer gjennom hensiktsmessig samling av likeartede oppgaver (NAV-interim 2005e). Dette gir indikasjoner om organisering ut fra et prosessprinsipp. I forslaget vektlegges det at direktoratet skal være strategisk og ha fokus på politikkutvikling, samt å støtte departementet med sekretariatsfunksjoner og politikkutforming. Ut fra et formålspresipp for horisontal spesialisering foreslås det å opprette to fagavdelinger og fire rene stabsenheter i direktoratet. Fylkesleddets ansvar konsentreres om å sikre resultater ved NAV-kontorene, samt å realisere målene i NAV-reformen om flere i

arbeid og færre på trygd. Brukernære tjenester samles under fylkesleddet, noe som indikerer organisering både ut fra formål og klientell. Brukerrettede oppgaver som krever høy grad av spesialisert kompetanse, og som ikke naturlig lar seg løse i NAV-kontorene, organiseres i fylkesvise spesialenheter (ibid.). Dette omfatter Arbeidslivssentrene og Arbeidsrådgivningskontorene, og indikerer spesialisering ut fra et prosessprinsipp.

Det foreslås videre en sentralisering av produksjonsoppgaver i egne enheter. Her samles fagmiljøer for å frigjøre ressurser til individuell tilpasset tjenesteyting og oppfølging, og på den måten bidra til å utvikle brukerorienterte NAV-kontorer (NAV-interim 2005e). Stordriftsfordeler blir trukket frem som et argument for denne organiseringen, som gir indikasjoner om spesialisering ut fra et prosessprinsipp. Direktoratets oppgaver konsentreres om *styring, ledelse og utvikling* av etaten. Det skal også bidra med beslutningsunderlag og sekretariatsfunksjoner for departementene. Fag- og tjenesteutvikling gjennomføres i prosjekter med bruk av ressurser fra hele etaten. Spesial-, støtte- og produksjonsoppgaver legges utenfor direktoratet, og får som oppgave å gi støtte til fylkene og NAV-kontorene ut fra forhåndsdefinerte krav til service (ibid.). Avslutningsvis skisseres mulig organisering av NAV-direktørens ledergruppe. Gruppen vil bestå av ledere innen tre hovedområder: tjenesteproduksjon, fagutvikling og stab. Tjenesteproduksjon inkluderer leder for fylke, leder for produksjons- og spesialenheter og leder for støttetjenester. Fagutvikling inkluderer lederne for de to fagavdelingene Arbeid og aktivitet og Pensjon og ytelser. Stabene vil i første omgang inkludere HR, kommunikasjon, økonomi og IKT (ibid.).

Etter oversendelsen av skissen til departementet i desember 2005, ble det på nyåret 2005 avholdt et styringsmøte mellom NAV-interim og departementet. Kort tid etter ga Arbeids- og inkluderingsdepartementet sin tilslutning til skissen, og NAV-interim kunne legge det fremlagte forslaget til grunn for sitt videre arbeid med etableringen av den nye etaten (NAV-interim 2005e).

3.5 Fase 3: Andre utredningsfase

3.5.1 Mandat og prosjektplan: substansielle og prosessuelle føringer

Organiseringsprosjektet fra høsten 2005 ble etter overleveringen av den fjerde modellen til NAV-interim inndelt i tre underliggende prosjekter: *Fylkesledd, Produksjons- og spesialenheter* og *Direktorat og enhet for drifts- og utviklingstjenester*. Prosjektene hadde ansvar for utdeltaljing av den vedtatte overordnede modellen. Sistnevnte prosjekt er sentralt i den videre fremstillingen og betegnes videre som direktoratsprosjektet. Enkelte deltakere fra delprosjektet Organisering ble videreført til direktoratsprosjektet. Prosjektgruppen omfattet cirka ni deltakere på det meste, og bestod av en prosjektleder, to assisterende prosjektledere og et visst antall medarbeidere.

Før gruppen innledet sitt arbeid med utdeltaljing av Arbeids- og velferdsdirektoratet, ble det utformet en prosjektplan og et forslag til mandat, som ble lagt frem for og godkjent av ledergruppen i NAV-interim. Mandatet bygger på den overordnede planen for NAV-interim og det fjerde modellforslaget til overordnet organisering fra høsten 2005. Mandatet ga både substansielle og prosessuelle føringer for direktoratsprosjektets arbeid. Rent substansielt skulle gruppen ved å komme frem til en organisering av arbeids- og velferdsdirektoratet, bidra til å realisere NAV-reformen og dens målsetninger. I mandatet trekkes det også frem at direktoratet har ansvar for den overordnede styringen, ledelsen og utviklingen av arbeids- og velferdsetaten. Direktoratet skal i være et fagorgan, som gjennom faglige innspill til departementet også skal utgjøre et grunnlag for politikkutforming (NAV-interim 2006c). Rent prosessuelt skal prosjektgruppen utdeltaljere en organisasjonsmodell, der funksjonsområder, ansvar og tjenester beskrives. Det skal konkretiseres hvilke oppgaver og tjenester som kan legges ut, men som i dag ligger i enten Aetat Arbeidsdirektoratet eller Rikstrygdeverket. Prosjektet skal også foreta en plassering av kontor, seksjon, stab eller team i den overordnede modellen (ibid.).

Prosjektplanen ga også en rekke føringer for direktoratsprosjektets arbeid. Prosjektgruppens hovedmål skisseres som å levere en organisatorisk løsning for et nytt direktorat og en støtteenhet, slik at de nye enhetene er operative fra 1. juli 2006 (NAV-interim 2006d). Prosessuelt redegjør planen også for en løsningsstrategi for selve

arbeidet, der det blant annet skal foretas en kartlegging av direktoratenes nåværende leveranser og oppgaver. Dette skal legge grunnlaget for utarbeiding av en mer detaljert organisasjonsplan. Det vektlegges i planen at prosjektet er avhengig av tung involvering fra mange miljøer i de to nåværende direktoratene, hvis gruppen skal lykkes i å gjennomføre de ulike aktivitetene (ibid.).

3.5.2 Etablering av prosjektgruppe

Prosjektgruppen innledet sitt arbeid medio januar 2006, og hadde 27. mars 2006 utarbeidet et forslag til organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og Utvikling. Prosjektdeltakerne var i besittelse av ulik kompetanse, noe som i sammenheng med hvorvidt de var frigitt heltid eller deltid fra sine arbeidsplasser, var med på å avgjøre arbeidsdelingen. Etter en drøftning i gruppen, fordelte prosjektlederen arbeidsoppgavene. En respondent betegnet arbeidsfordelingen som demokratisk.

Blant respondentene synes det å være noe ulike oppfatninger av mandatet. En mente det ikke var noe ferdig mandat annet enn at gruppen skulle organisere det nye direktoratet og en enhet for drifts- og utviklingstjenester. Vedkommende oppfattet likevel mandatet som relativt bundet, og pekte på at arbeidet med den overordnede modellen høsten 2005 la en rekke føringer på direktoratsprosjektets arbeid. Disse føringene knyttet seg først og fremst til organiseringen av selve direktoratet og dets strategiske funksjon. Respondenten opplevde mandatet som friere i forhold til organiseringen av operative produksjonsoppgaver i form av støttetjenester. Dette inntrykket bekreftes delvis av en annen respondent. Vedkommende oppfattet i og for seg hele mandatet som ganske vidt. Det ble lagt enkelte rammer som gruppen skulle organisere styringsdelen i arbeids- og velferdsetaten etter, deriblant at det skulle være et direktorat og en støtteenhet. Det ble også lagt enkelte føringer i forhold til stabsfunksjonene. Respondenten fikk likevel inntrykk av at hovedfokuset lå på direktoratet og organiseringen av dette. Mandatet skisserte som nevnt en støtteenhet, men la ingen videre føringer for selve organiseringen av denne. Det var altså et felles inntrykk for de to respondentene at mandatet i større grad la føringer for direktoratet, og i mindre grad rettet fokus mot støtteenheten. En respondent som deltok i arbeidet høsten 2005 trakk frem at fokuset i dette arbeidet hovedsakelig var på etaten ute, og at

de i den overordnede modellen nøyde seg med å fastslå prinsippet om en støtteenhet. En annen respondent mente mandatet i seg selv ikke skisserte de store føringene for prosjektgruppens utdeltaljing av direktoratet. Vedkommende pekte derimot på gruppens prosjektplan som mer retningsgivende for arbeidet. Prosjektplanen kan betegnes som mer detaljert enn mandatet, spesielt i forhold til prosessuelle føringer for arbeidet vedrørende utdeltaljingen. Prosjektplanen legger også noe mer vekt på NDU.

3.5.3 Aktivisering til den formelle deltakelsesarenaen

Direktoratsprosjektet utgjorde den formelle deltakelsesarenaen i den andre utredningsfasen. Deltakelsesrettigheten ble hovedsakelig avgjort ut fra de samme premissene som høsten 2005. Etter en nominasjonsprosess i Aetat og trygdeetaten, utnevnte ledergruppen i NAV-interim en prosjektgruppe som skulle være representativ for de to etatene. For å oppnå kontinuitet i arbeidet, ble det også lagt vekt på at enkelte som deltok i organiseringsprosjektet høsten 2005 skulle overføres til direktoratsprosjektet.

Prosjektgruppen var ikke virksomhetsintern. Prosjektleder og to andre deltakere ble hentet inn fra eksterne enheter; de resterende hadde tilknytning til enten Aetat eller trygdeetaten. Førsteprioritering var å finne interne kandidater til jobben, men etatene hadde på dette tidspunktet og av ulike årsaker mangel på interne ressurser. Dette gjorde det nødvendig å hente inn ekstern hjelp. En respondent begrunnet også valget om å hente inn eksterne ressurser med de tre deltakernes kompetanse og erfaringer med lignende omstillingsprosesser.

I den overordnede modellen for NAV-interim heter det at tillitsvalgte kan delta i prosjektene som gjennomføres (NAV-interim 2005a:36). De tillitsvalgte ønsket i januar 2006 å få en representant inn i direktoratsprosjektet, og den samme tanken ble omtrent samtidig luftet internt i prosjektgruppen. Etter en vurdering i ledergruppen i NAV-interim ble prosjektet utvidet med én deltaker, og de tillitsvalgte fikk således et direkte talerør inn i prosessen. Representanten valgte vel å merke å skjerme prosessen fra sin rolle som tillitsvalgt, for jobbe på lik linje med de andre og være faglig sett fullt integrert. Vedkommende ble også hektet av prosjektet når forhandlingene begynte. I motsetning til første utredningsfase, hadde de tillitsvalgte forhandlingsrett våren 2005. En respondent betegnet de tillitsvalgte som svært viktige i prosessen, da det her var

snakk om to parter som måtte bli enige. De tillitsvalgte var også av betydning for prosessen ved å bidra med faglige innspill, i tillegg til å videreformidle signaler fra de etatsansatte.

De tillitsvalgte var både formelt og uformelt involvert i prosessen. Den formelle deltakelsen fant sted i Samarbeidsgruppen. Mer uformelt ble det enten rett i forkant eller i etterkant av disse møtene avholdt møter mellom tillitsvalgte og de ulike prosjektene i programområdet Ny etat. Direktorsprosjektet holdt også informasjonsmøter med alle avdelinger/enheter i de to etatene, og det ble i tillegg avholdt allmøter, slik at informasjonen ikke skulle stoppe ved de tillitsvalgte.

3.5.4 Møtevirksomhet

Prosjektgruppen gjennomgikk innledningsvis tenkningen bak den overordnede modellen, for å på den måten oppnå en fellesforståelse for arbeidet og prosjektets underlag. Det ble deretter iverksatt en kartleggingsprosess. Med utgangspunkt i nå-situasjonen januar 2006 med nesten 1100 ansatte i to direktorater, skulle prosjektgruppen i prinsippet gå inn på hver eneste arbeidsoppgave i de to direktoratene. I stedet for å kartlegge arbeidsoppgaver, tok kartleggingen utgangspunkt i et leveranseperspektiv og hva folk *leverte fra seg*. De ansatte i de to direktoratene måtte skissere hva leveransene deres bestod i, hvor mange årsverk som måtte til for å få de levert, samt hvem mottaker av leveransene var. For å oppnå en ressursfordeling, ble leveransene sortert ut ifra hvorvidt mottaker var intern eller ekstern.

Prosjektgruppen skulle deretter innplassere leveransene i en ny struktur i det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. En respondent mente omkring 80 prosent av de ulike leveransene falt på plass uten videre; de resterende 20 prosentene ble gjenstand for interne diskusjoner i prosjektgruppen og med ledergruppen i NAV-interim og deltakere fra fylkesleddprosjektet. De vanskelige leveransene utgjorde ikke noe entydig tema, men omhandlet blant annet leveranser innen utviklingsarbeid samt forholdet mellom fagavdelingene i direktoratet versus enhet for drifts- og utviklingstjenester. Fremstilling av enkelte styringsdata og leveranser av disse overfor departementet, og derav forholdet mellom økonomistaben og fagavdelingene i direktoratet var også problematisk i forhold til innplassering i ny struktur. Respondenten trakk også frem enkelte IKT-leveranser samt informasjonsproduksjon

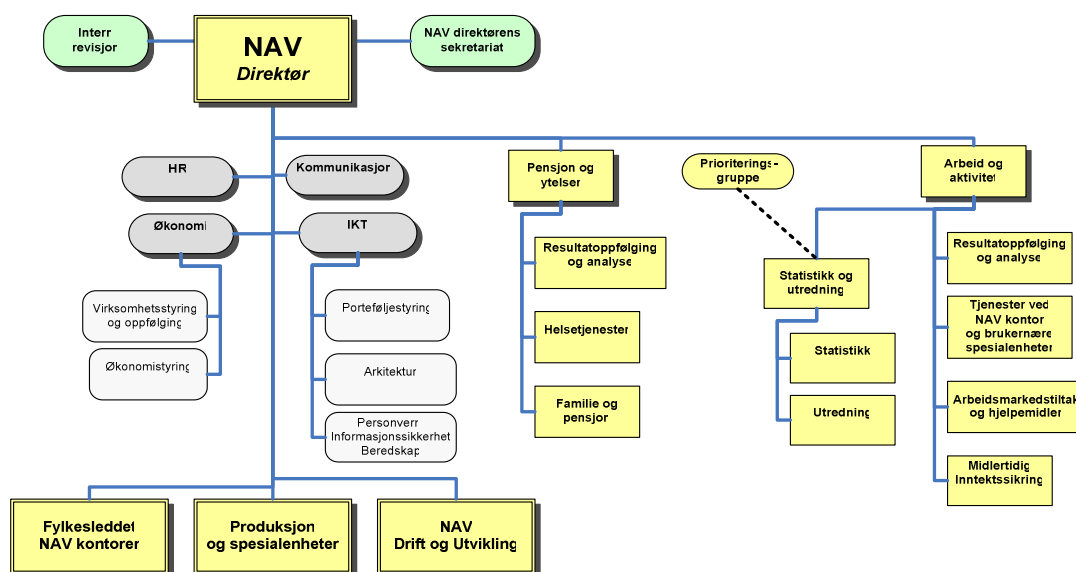
som problematisk, i forhold til hvorvidt de skulle plasseres i henholdsvis IKT- og Informasjonsstaben i direktoratet eller i NAV Drift og Utvikling.

Etter kartleggingen begynte prosjektgruppen med internstruktureringen av NAV-direktoratet og NDU. Prosjektgruppen definerte 22 fagområder for det videre arbeidet, og for å rekke å fullføre innen fristen, ble det besluttet å gjennomføre en workshoprunde. Her ble det opprettet 20 arbeidsgrupper - som bestod av representanter fra begge etater, i tillegg til at prosjektdeltakerne fordelte seg og fungerte som veiledere på de ulike gruppene – som samlet sett omfattet de 22 fagområdene. Gruppene analyserte så de ulike fagområdene og svarte på følgende: hva er strategi, og hva er operativt? Hva hører hjemme i direktoratet, og hva hører hjemme i NDU?

Etter workshoprunden begynte prosjektgruppen med innplasseringen av de ulike oppgavene i forhold til direktoratet og NDU. En respondent mente organisasjonsstrukturen for direktoratet i større grad var gitt, en hva som var tilfelle for NDU. Vedkommende begrunnet dette med den overordnede modellen fra første utredningsfase, som skisserte tre styringslinjer for direktoratet: en for fylkene, en for produksjons- og spesialenhetene, og en for NDU. I tillegg skisserte modellen fagavdelinger og staber for direktoratet. Respondentene mente arbeidet vedrørende direktoratet først og fremst dreide seg om å definere de strategiske oppgavene og deretter plassere dem i organisasjonsbokser. Vedkommende karakteriserte dette som en stor jobb i seg selv, men for NDU måtte prosjektgruppen også utforme et organisasjonskart, basert på de oppgavene som utpekte seg som operative. På bakgrunn av kartleggingen og innspill fra workshoprunden utarbeidet prosjektgruppen et anbefalt forslag til utdelt, formell organisasjonsstruktur for NAV-direktoratet og NAV Drift og Utvikling. Dette forslaget ble også grunnlaget for de endelige forhandlingene med de tillitsvalgte.

3.5.5 Forslag til organisering av NAV-direktoratet

I forslaget til organisasjonsstruktur for det nye arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og Utvikling, foretas det altså et skille mellom strategiske og operative funksjoner. De strategiske funksjonene legges til direktoratet, mens de operative organiseres i NDU som en etterspørselstyrt enhet for interne servicetjenester.



Figur 3.8: Forslag til ny organisasjonsstruktur (NAV-interim 2006a).

Modellforslaget skisserer *fire staber* organisert ut fra et formålsperspektiv: HR, Kommunikasjon, Økonomi og IKT. Stabene, som alle ledes av en stabsdirektør, skal gjennom strategisk rådgivning fungere som lederstøtte for NAV-direktøren. En respondent beskrev stabenes suksesskriterium som å sørge for at ledelsen til enhver tid har riktig agenda på bordet. De skal følge opp og fastlegge faglige rammer for respektive fagområder. Stabene skal i tillegg være oppdragsgiver for NAV Drift og Utvikling på prosjekter som ligger innenfor deres fagansvar (NAV-interim 2006a:7). Forslaget vektlegger også at stabene må være små og kompetente for å fungere godt. Fokus på kompetanse kan indikere spesialisering også ut fra et prosessperspektiv.

HR-staben skal utarbeide og følge opp en HR-strategi, og gjennom utvikling av organisasjon, ledere og medarbeidere understøtte kvalitet i tjenester og virksomhetens sluttprodukt. Staben skal ha ansvar for den overordnede personalfunksjonen for hele arbeids- og velferdsetaten, og skal i tillegg planlegge, styre og følge opp større organisasjonsutviklings- og endringsprosesser (NAV-interim 2006a:10-11). Kommunikasjonsstaben skal støtte direktoratsledelsen i å kommunisere godt med viktige målgrupper for NAV internt og eksternt (ibid.:10). Økonomistaben er delt inn i to enheter, og skal være NAV-direktørens stab for den samlede virksomhetsstyringen av etaten og fordeling av budsjett og ressurser.

Opprettelsen av NAV Drift og Utvikling er spesielt sentralt i forhold til IKT-staben og dens ansvarsområde. NDU vil som produsent av interne støttetjenester få et tydelig ansvar for den helhetlige gjennomføringsprosessen fra planlegging til utvikling, implementering og drift. Det understrekes i forslaget at det som følge av NAV-organisasjonens omfattende og komplekse tjenesteportefølje, vil være behov for å forankre et *totalansvar* for gjennomføringsevnen for alle større endringer og prosjekter inn i ledelsen. Dette gjelder spesielt utvikling med vesentlig innslag av IKT (NAV-interim 2006a:9). På bakgrunn av dette vil mekanismer som forsterker styring og kontroll av organisasjonens gjennomføringsevne samles hos IKT-direktøren. Disse mekanismene omfatter blant annet porteføljestyring, for å sikre at iverksetting av utvikling og endringer skjer i et omfang som er tilpasset organisasjonens tilgjengelige ressurser og endringskapasitet (ibid.:9). IKT-staben gis blant annet ansvar for virksomhetsarkitekturen, ved å sikre at IKT-løsningene er designet for å støtte etatens tjenesteproduksjon og arbeidsprosesser (ibid.:9).

Direktoratsprosjektet foreslår i tråd med den overordnede modellen fra høsten 2005, å etablere to fagavdelinger: *Arbeid og aktivitet* og *Pensjon og ytelser*. Fagavdelingene har på eget fagområde resultatansvar for gjennomføring av arbeids- og velferdspolitikken, ved å utvikle og omdanne strategiske føringer til operative mål (NAV-interim 2006a:12). Fagavdelingene skal også initiere, sikre utvikling og implementere tjenester og verktøy, i tillegg til å følge opp resultater, kvalitet og effekter av tjenestene (ibid.:12). Fagavdeling *Pensjon og ytelser* er delt inn i tre seksjoner: Enhet for familie og pensjon, Enhet for helsetjenester og Enhet for resultatoppfølging og analyse. Skillet mellom de to første enhetene skyldes stor ulikhet i brukergrupper, der førstnevnte i hovedsak betjener enkeltindivider, mens den tyngste delen av sistnevntes brukergruppe er profesjonelle aktører som behandlere og leverandører av legemidler (ibid.:13). Den tredje enheten har ansvar for å følge opp resultater og gjøre løpende vurderinger av om disse er gode nok, sett i forhold til krav, mål og samfunnsutvikling. Organiseringen av enhetene i fagavdelingen *Pensjon og ytelser* er altså basert på både et klientell- og et formålsprinsipp.

Fagavdeling *Arbeid og aktivitet* har ansvar for virkemidler og tjenester tilknyttet målsetningen om flere i arbeid og færre på trygd. Avdelingens fire enheter er

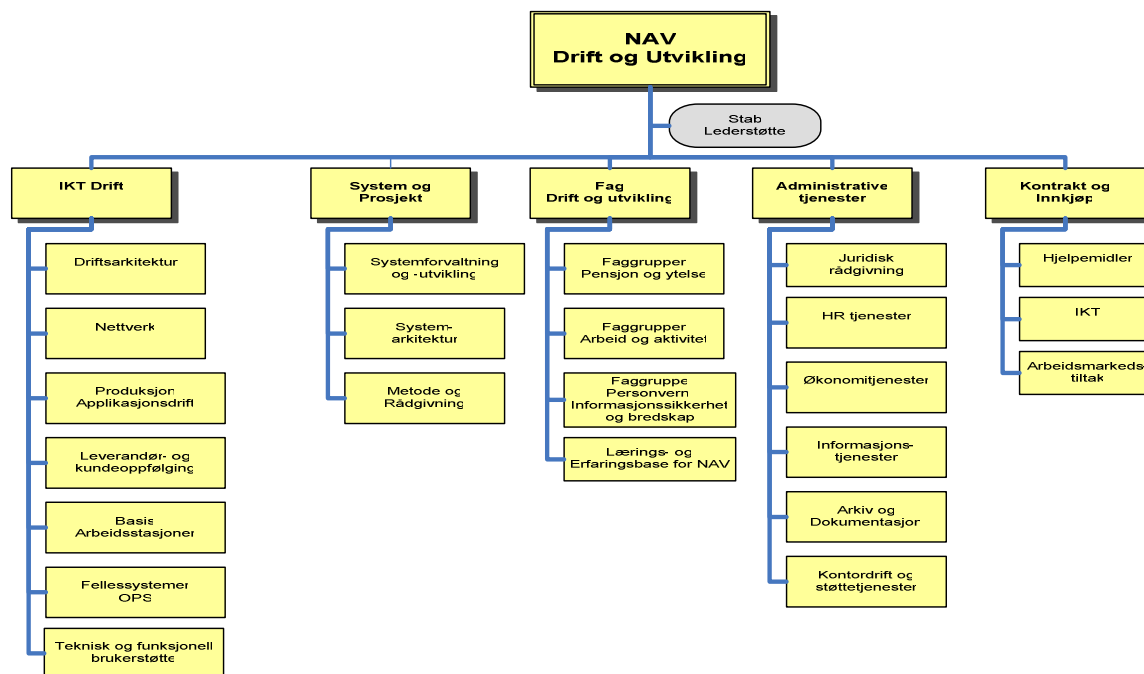
organisert ut fra et formålsprinsipp, der arbeidsoppgavene er tilknyttet tjenester til brukerne (NAV-interim 2006a.:13). Enhet for resultatoppfølging og analyse har samme ansvarsområdet som tilsvarende avdeling i Fagavdeling Pensjon og ytelser. Enhet for tjenesteproduksjon ved NAV-kontorene og brukernære spesialenheter har ansvar for etatens løpende kontakt med brukere og arbeidsgivere. Enheten har også ansvar for rammebetingelser for samhandling med kommunene (ibid.:14). Enhet for arbeidsmarkedstiltak og hjelpemidler har på sin side ansvar for at arbeidssøkere, arbeidstakere og arbeidsgivere sikres god tilgang til de av NAVs tjenester og produkter som enten helt eller delvis leveres/produseres utenfor etaten. Siste enhet i fagavdeling Arbeid og aktivitet, Enhet for midlertidig inntektssikring har ansvar for at regelverk, systemer og metodikk understøtter politiske målsetninger, samt rask og riktig utbetaling av ytelser til brukerne (ibid.:14).

I forslaget presiseres det at etaten må sikres et solid og kompetent analyse-, statistikk og utredningsmiljø (NAV-interim 2006a.:14). Fremtidig organisering må ta hensyn til at NAV-etaten utgjør en stor og sentral leverandør av offisiell statistikk. Det anbefales i forslaget at denne funksjonen bør ha en viss grad av organisatorisk uavhengighet i forhold til andre resultatenheter i organisasjonen. Det foreslås derfor ut fra et formåls- og prosessprinsipp, å etablere en avdeling for Statistikk og utredning i direktoratet. Denne avdelingen skal understøtte fagavdelingene og øvrige deler av etaten med virksomhetsdata og utredninger (ibid.:15). Avdelingen skal ha ansvar for produksjon og publisering av løpende statistikk, samt utvikling av prognoseverktøy og modeller. Direktoratprosjektet presiserer at ut fra den delingen av oppgaver som ellers er lagt til grunn i organisasjonsforslaget, ville Statistikk og utredning normalt vært lagt til NDU. Det at det likevel foreslås å legge enheten til direktoratet, begrunnes med at det sikrer fysisk nærhet og lett tilgang til kompetanse mellom de ulike miljøene (ibid.:15).

Leder for Fylkesleddet har ansvar for det samlede resultatet som produseres av fylkene, innen de rammer for mål og resultatkrav som fastlegges for de enkelte tjenestene av fagavdelingene. Det samme gjelder leder for Produksjons- og spesialenheter, som har ansvar for det samlede resultatet som produseres av

produksjons- og spesialenheter, innen de rammer for mål og resultatkrav som fastlegges for de enkelte tjenestene av fagavdelingene (NAV-interim 2006a:15).

3.5.6 Forslag til organisering av NAV Drift og Utvikling



Figur 3.9: Forslag til organisasjonsstruktur for NAV Drift og Utvikling (NAV-interim 2006a).

NAV Drift og Utvikling skal levere løpende tjenester innen drift og administrasjon, samt utføre prosjekt- og utviklingstjenester. Den overordnede organiseringen av NDU kan sies å gjenspeile både et formålspriussipp og et klientellpriussipp, da enheten skal levere støttetjenester internt til de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukerne er altså alle ansatte i den nye etaten. NDU skal levere i tråd med oppgaver fastlagt i fullmaktstrukturen (NAV-interim 2006a:16), og de ulike avdelingene i enheten skal vektlegge formålseffektiv oppgaveløsning. Leder for den enheten en oppgave plasseres i, har ansvar for at oppgaven blir tilfredsstillende løst. Vedkommende kan hente inn nødvendig kompetanse fra andre enheter dersom det er nødvendig for å oppnå et tilfredsstillende resultat (ibid.:17). Det trekkes i forslaget frem at fleksibilitet og arbeidsformer som bidrar til utvikling og erfaringslæring hos medarbeidere skal tilstrebes (ibid.:17).

NAV Drift og Utvikling ledes av en direktør. For vedkommende foreslås det å etablere en lederstøttefunksjon som omfatter HR, Controller og Leveranseoppfølging (NAV-interim 2006a:17). Dette indikerer spesialisering ut fra et formålsprinsipp. HR omfatter arbeidsgiverfunksjoner, der hovedfokus skal ligge på omstilling, organisasjons- og kompetanseutvikling. Controlleroppgaver og -ansvar omfatter resultatoppfølging og gevinstsikring, samt økonomistyring og virksomhetsstyring. Leveranseoppfølging innebærer et samlet ansvar for å koordinere og følge opp leveranser fra NDU på tvers av de enkelte avdelingene (ibid.:17). Funksjonen omfatter blant annet etablering av tjenesteavtaler og serviceerklæringer, der krav til tjenestekvalitet og et opplegg for måling og oppfølging av faktisk levert tjenestekvalitet defineres (ibid.:17). Leveranseoppfølgingen omfatter også løpende vurderinger av nye bestillinger og prosjekter i forhold til NDUs gjennomføringsevne (ibid.:17).

NDU organiseres videre i fem avdelinger, som ledes av hver sin direktør: Avdeling for IKT Drift, Avdeling for system og prosjekt, Avdeling for fag, drift og utvikling, Avdeling for administrative tjenester og Avdeling for kontrakt og innkjøp (NAV-interim 2006a:17). *Avdeling for IKT-drift* har ansvar for at IKT-utstyr og systemer er tilgjengelig for ansatte i arbeids- og velferdsetaten og for eksterne brukere. Enheten skal sørge for en rekke drifts- og forvaltningsoppgaver, deriblant tilgjengelighet, drift og forvaltning av arbeidsstasjoner for de ansatte i etaten, telefoni og videokonferanse i etaten, samt publikumsnett (ibid.:18). Avdelingen kan således sies å være organisert både ut fra formål og prosess, da gjennomføringen av oppgavene er avhengig av et personale med IKT-kompetanse. I forslaget trekkes det frem at IKT-drift vil være en relativt stor og kompleks enhet, og det foreslås å organisere avdelingen i syv enheter (ibid.:18). *Avdeling for system og prosjekt* har systemansvaret for etatens IKT-løsninger, og kan i likhet med Avdeling for IKT-drift sies å være spesialisert både ut fra formål og prosess. Avdelingen har ansvar for at kravene fra den som er fagansvarlig for systemet, er korrekt implementert i systemene. Dette innebærer også et løpende ansvar for vedlikehold og for å levere større tilpasninger og endringer til systemene. Det foreslås å organisere avdelingen i tre enheter (ibid.:19-20).

Avdeling for fag, drift og utvikling foreslås organisert i fire enheter: faggruppe Arbeid og aktivitet, faggruppe Pensjon og ytelser, faggruppe Personvern, informasjonssikkerhet og beredskap, samt en Lærings- og erfaringsbase for NAV. Faggruppene Arbeid og aktivitet og Pensjon og ytelser skal ha dybdekompetanse innenfor etatens tjenester, regelverk og metoder. De to gruppene gjenspeiler først og fremst spesialisering ut fra et formålspriussipp, men vektleggingen av kunnskap og kompetanse gir også indikasjoner om spesialisering ut fra prosess. Faggruppene har ansvar for å levere faglige utviklingsprogrammer og prosjekter på oppdrag fra fagavdelingene i direktoratet. De har også ansvar for løpende drifts- og forvaltningsoppgaver innenfor gitte rammer, samt ut fra mandater gitt av direktoratet (NAV-interim 2006a:20-21).

En egen faggruppe for Personvern, informasjonssikkerhet og beredskap blir foreslått opprettet, og spesialiseringen kan sies å gjenspeile et formålspriussipp. NAV-etatens størrelse, kompleksitet og samlede oppgaveportefølje, stiller store krav til håndtering av problemstillinger knyttet til nettopp personvern, informasjonssikkerhet og beredskap. Faggruppen får ut fra dette ansvar for kontroll- og tilsynsaktiviteter, løpende rådgivning, opplæring og kursing. Enheten skal også sørge for å ivareta krav til personvern og informasjonssikkerhet i alle etatens avtaler (NAV-interim 2006a:22). Den siste enheten, Lærings- og erfaringsbase for NAV, har ansvar for å legge til rette for at etatens samlede erfaringer gjøres tilgjengelig på tvers av nivåer og enheter. Enheten er spesialisert ut fra formål, der hensikten er fornying og resultatforbedringer gjennom systematisk erfaringslæring i alle enheter og på alle nivåer i etaten. Lærings- og erfaringsbasen får ansvar for å innhente, systematisere og publisere gode arbeidsmetoder og erfaringer (ibid.:22).

Avdeling for administrative tjenester i NAV Drift og Utvikling gjenspeiler en overordnet spesialisering ut fra formål. Avdelingen har ansvar for ulike fellesoppgaver for etaten, deriblant dokumentasjons- og arkivtjenester. En enhet for økonomitjenester inngår i avdelingen, med et samlet ansvar for lønns- og regnskapsfunksjoner i etaten. Dette indikerer spesialisering både ut fra et formål- og prosesspriussipp. Avdelingen omfatter også en egen enhet for HR-tjenester, som er spesialisert ut fra formål. Direktoratets HR-stab har ansvar for å definere policy og rammer for HR-området i

arbeids- og velferdsetaten. Ledere ute i etaten skal utøve personalansvar innenfor stabens policy og rammer. Enheten for HR-tjenester i NDU skal ut fra dette sørge for å understøtte ledernes ansvar på dette området (NAV-interim 2006a:23-24). Avdeling for administrative tjenester vil blant annet også omfatte en enhet for juridisk rådgivning i NDU. Enheten kan sies å være spesialisert ut fra et formålsperspektiv, ved at den skal spesialisere seg mot NDUs og fylkenes juridiske behov, spesielt i forhold til avtale- og kontraktsrett, offentlige anskaffelser og leieavtaler (ibid.:24-25). Enheten kan også sies å være spesialisert ut fra prosess, med tanke på samordningen av juridisk kompetanse.

Den siste avdelingen, *Avdeling for kontrakt og innkjøp*, skal yte bistand til gjennomføring av arbeids- og velferdsetatens innkjøpsprosesser, kontraktsforvaltning og leverandøroppfølging (NAV-interim 2006a:25). I forslaget legges det vekt på at innkjøpsfunksjonen utføres på en slik måte at den understøtter mål for virksomhetene på en god og kostnadseffektiv måte, samt at arbeids- og velferdsetaten profesjonelt skal etterleve regelverket for offentlige anskaffelser (ibid.:25). I forslaget skisseres en inndeling av avdelingen i tre enheter, der spesialiseringen gjenspeiler et formålsperspektiv. Enhet Hjelpemidler skal fremforhandle og forvalte rammeavtaler for ulike hjelpemidler. Enhet for IKT har ansvar for å sikre hensiktsmessige og kostnadseffektive anskaffelser innen IKT-området, blant annet programvare og konsulenttjenester. Enheten for Arbeidsmarkedstiltak har på sin side ansvar for støtte til etatens innkjøpsprosesser i forbindelse med ulike arbeidsmarkedstiltak (ibid.:26).

3.6 Fase 4: Forhandlinger

3.6.1 Innledning

Prosjektgruppens forslag til organisering av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet og herunder NAV Drift og Utvikling, ble utarbeidet og overlevert NAV-interim ultimo mars 2006. Forhandlingene ble kort tid etter innledet og gjennomført i en serie på fem møter. Samlet sett deltok elleve forhandlingsdeltakere med tilknytning til NAV-interim; fire av disse hadde tilknytning til direktoratsprosjektet. På den andre siden av forhandlingsbordet, i tråd med Hovedavtalens regler om medbestemmelse, var de

tillitsvalgte. Formelt sett skulle interimsdirektøren lede forhandlingene, men ansvaret ble delegert til assisterende direktører i ledergruppen. I denne delen av studien belyses ulike temaer og elementer ved direktoratsprosjektets forslag til organisering, som i løpet av forhandlingene ble gjenstand for diskusjon.

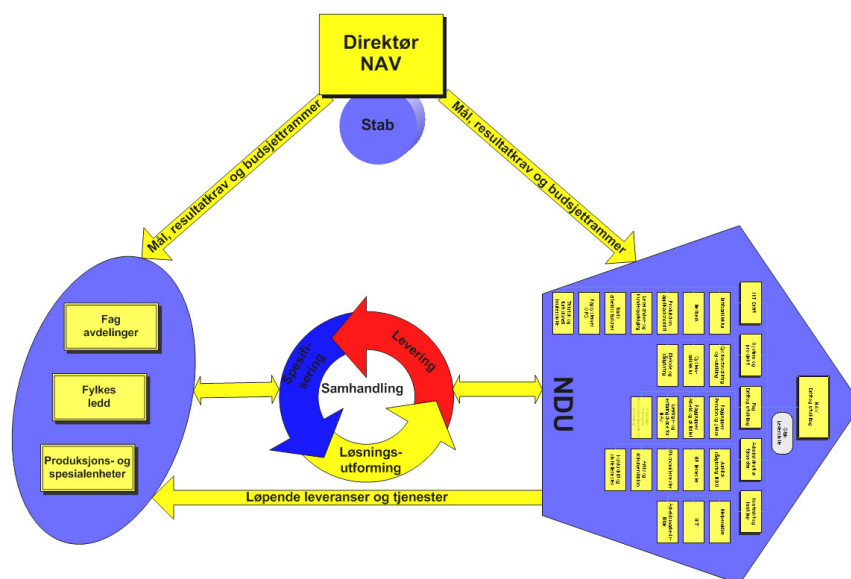
3.6.2 NAV Drift og Utvikling – skepsis fra de tillitsvalgte

Det var i første utredningsfase lite fokus på den interne støtteenheten som skulle opprettes, altså NAV Drift og Utvikling. Utdetaljeringen ble som nevnt påbegynt av direktoratsprosjektet våren 2006. En respondent merket innledningsvis i arbeidet våren 2006, at oppmerksomheten fra ledelsens side i liten grad var rettet mot NDU. Kartleggingsarbeidet som ble gjennomført avdekket at omkring 80 prosent av leveransene kunne karakteriseres som operative; de resterende ble gitt betegnelsen strategiske leveranser. Dette innebar med andre ord at NDU, som følge av sin funksjon som produksjonsenhet ville bli mye større enn selve direktoratet. Respondenten merket seg at dette kom som en overraskelse på ledelsen, da enkelte hadde sett for seg en større del av ressursene i selve direktoratet. En respondent trakk frem hvordan dette aspektet kom til syne i forhandlingene med de tillitsvalgte våren 2006. Vedkommende mente direktoratet syntes å ha høyere status internt hos de ansatte i de to direktoratene, og at forhandlingene bar preg av en bekymring for tap av status og interessante arbeidsoppgaver ved å måtte jobbe i NDU.

En respondent mente forhandlingene var preget av skepsis til internleverandøren NDU, og at disse betenkelighetene både var av politisk og praktisk karakter. Underveis i direktoratsprosjektets arbeid våren 2005 kom det signaler fra de tillitsvalgte om at de var skeptiske til skillet mellom direktoratet, styringsdimensjonen og bestillerfunksjonen på den ene siden, og NDU og produksjon av internleveranser på den andre siden. Enkelte uttrykte bekymring for at man ved å etablere et klart grensesnitt mellom direktoratet som bestiller og NDU som produsent, på et senere tidspunkt ville kunne åpne for konkurranseutsetting. Intern organisering av en virksomhet basert på et skille mellom bestiller og produsent, har klare elementer av New Public Management i seg, noe som også gjelder for konkurranseutsetting. En respondent mente det ikke lå noen ting i kortene som skulle tilsi at dette på et eller annet tidspunkt kunne bli en realitet, og vedkommende påpekte at prinsippet om en

bestiller og en utfører kan innføres i en enhet uten at produksjonen åpnes for konkurranse. Konflikten kom ikke veldig tydelig frem under forhandlingene, men ulike respondenter mente de tillitsvalgte bar med seg en grunnleggende skepsis til dette skillet og til opprettelsen av NDU inn i forhandlingene.

I forhandlingene kom det videre frem at de tillitsvalgte var skeptiske til skillet mellom direktoratet og NDU også som følge av mer praktiske hensyn. Fagforeningene ga underveis i forhandlingene uttrykk for at dette skillet innebærer en svært byråkratisk organisasjonsstruktur, og at dette ville få følger for samhandlingen mellom de to enhetene. Tradisjonelt tenker man seg offentlige virksomheter organisert som en pyramide, hvor en hierarkisk organisasjonsstruktur og vertikal arbeidsdeling er grunnleggende trekk. Organisasjonsstrukturen gir dermed en beslutningsprofil som gjør at alle saker siles og slippes oppover i hierarkiet (Christensen og Egeberg 1997:90). Fagforeningene så for seg skillet mellom NDU og direktoratet som opprettelsen av to separate pyramider, noe som ville innebære at alle henvendelser fra NDU ville få en lang vei oppover i hierarkiet og mot direktoratsledelsen. Deltakere fra direktoratsprosjektet mente på sin side at organisasjonsmodellen var svært lite byråkratisk, og skisserte i forhandlingene med de tillitsvalgte følgende figur som viser hvordan samhandlingsforholdet til NAV Drift og Utvikling er tenkt.



Figur 3.10.: Samhandlingsmodell for NAV Drift og Utvikling

I samhandlingsmodellen for NAV Drift og Utvikling skisseres de ulike enhetene i Arbeids- og velferdsdirektoratet. NDUs rammer for tjenesteleveranser fastsettes av det strategiske direktoratet i form av budsjetter, mål og resultatkrav. Som leverandør av interne støttetjenester skal NDU jobbe direkte mot og levere tjenester direkte til bruker. Samhandlingsmodellen sikrer at man unngår at alle typer beslutninger går opp og ned i hierarkiet. Ved å "velte" den hierarkiske pyramiden NDU over på siden, kan saker løses mellom to parter – leverandør og mottaker – uten at noen skal måtte henvende seg til toppen av hierarkiet for å utføre disse oppgavene. En respondent trakk frem som eksempel for å illustrere samhandlingsmodellen, at NAV-direktøren ikke skal ha behov for å involvere seg hvis et lokalt NAV-kontor ønsker å organisere seg på en annen måte eller trenger bistand av NDU for å jobbe med kompetanseutvikling. Mottakeren med dette behovet kan derimot henvende seg direkte til NDU vedrørende en leveranse. En avtale inngås mellom de to partene. Avtalen videreføres til ansvarlig linjeledelse, som får en kort vei til beslutning. Ved å skissere samhandlingsmodellen, bidro direktoratsprosjektets deltakere i forhandlingene til en forståelse for organisasjonsmodellen blant forhandlingsdeltakerne.

3.6.3 Direktoratet – dimensjonering, grensesnitt og rolleforståelse

Enkelte aspekter i forhold til prosjektgruppens forslag til organisering av selve direktoratet, ble gjenstand for diskusjon under forhandlingene mellom NAV-interim og de tillitsvalgte våren 2006. En respondent trakk frem stabene i direktoratet og dimensjoneringen av disse, som et omdiskutert tema underveis i forhandlingene. I direktoratsprosjektets forslag til organisering legges det vekt på at stabene skal fungere som lederstøtte for NAV-direktøren og ledergruppen. Stabene skal først og fremst ha fokus på strategi, utvikling, styring og kontrolloppgaver; stabene skal ikke være produserende enheter. En respondent uttalte at en av farene ved etableringen av slike staber, er at de blir operative og begynner å produsere. Dette kan medføre at stabene mister fokus på sine egentlige arbeidsoppgaver, nemlig styring, utvikling, strategi og oppfølging. En respondent trakk frem hvordan det underveis i forhandlingene ble nødvendig å forankre rolleforståelse i forhold til hva stabene var ment å skulle være, da prosjektgruppens forslag til dimensjonering av stabene, ble møtt med motstand i forhandlingene. Direktoratetsprosjektet foreslo en dimensjonering av stabene på 5-10

personer. Resultatet av forhandlingene ble på dette feltet kompromisser fra direktoratsprosjektets side. Ved å foreta en overføring av enkelte arbeidsoppgaver til stabene, endte man til slutt opp med en størrelsesorden på 10-20 ansatte, altså større enn det prosjektgruppen så for seg og anbefalte. Ulike respondenter trakk frem at dette kan ha bidratt til å gjøre stabene mer operative enn de i teorien er ment å skulle være. En respondent trakk frem hvordan HR utgjorde betydelige avdelinger i både Rikstrygdeverket og Aetat. Vedkommende mente det i seg selv var et gigantsteg å foreta en type deling mellom strategiske og operative oppgaver, for så å lage en strategienhet i form av en stab. Tatt i betraktning de store endringene som skulle gjennomføres, mente respondenten det var mulig å inngå kompromisser.

Dimensjonering kjennetegner også en annen diskusjon som kom opp under forhandlingene. Grensesnittet mellom fagavdelingene i Arbeids- og velferdsdirektoratet og konstruksjonen med avdelingen Fag, drift og utvikling i NDU, ble noe vanskelig å enes om. Fagavdelingene i direktoratet skal blant annet utvikle og omdanne strategiske føringer til operative mål, samt sikre utvikling av ulike tjenester og verktøy (NAV-interim 2006a:12). Avdelingen Fag, drift og utvikling i NDU skal på sin side levere faglige utviklingsprogrammer og prosjekter på oppdrag fra nettopp fagavdelingene i direktoratet (ibid.:20). En respondent trakk frem hvordan diskusjonen omkring grensesnittet først og fremst dreide seg om dimensjonering og ressursbruk, og da spesielt i forhold til utviklingsoppgaver. Vedkommende uttalte at i den grad det var uenighet mellom tillitsvalgte og representanter fra NAV-interim, så var det knyttet til spørsmålet om hvor utviklingsressursene skulle sitte, i fagavdelingene i direktoratet eller i NAV Drift og Utvikling. En respondent uttalte at det i etterkant av etableringen har kommet signaler fra både fagavdelingene i direktoratet og i avdeling Fag, drift og utvikling om at de mener at de har for lite ressurser og for liten kompetanse. Vedkommende stilte spørsmålstegn ved om man da utfører de riktige oppgavene ved de riktige stedene, eller om fagavdelingene i direktoratet i likhet med stabene er blitt for operative.

4 Prosessanalyse

4.1 Innledning

I dette kapittelet analyseres de empiriske funnene presentert i kapittel 3 med utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske perspektivene presentert i kapittel 2. Målet med fremstillingen er å belyse hva som kjennetegner hovedtrekkene i prosessen vedrørende organiseringen av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet. Studien tar utgangspunkt i ulike teoretiske forventninger til prosessen. Forventningene er rettet mot prosessens aktørmønstre, innflytelsesfordeling og organisasjonstenkning, og empirien analyseres i forhold til disse aspektene.

Kapittelets struktur følger de ulike organisasjonsteoretiske perspektivene, og således presenteres fire enkeltstående analyser av empirien. De fire fasene studien opererer med i empirikapittelet, behandles samlet i dette kapittelet. Empirien analyseres med utgangspunkt i to varianter av et instrumentelt perspektiv samt to institusjonelle perspektiver. De ulike teoriene kan ha ulik relevans i forhold til å belyse empirien, men perspektivene håndteres som nevnt tidligere ut fra en utfyllingsstrategi (Roness 1997). Samlet sett vil de ulike perspektivene gi mer innsikt i og en bedre forståelse av prosessen, enn hva hver av dem vil gi alene (ibid.).

4.2 Hierarkisk-instrumentell variant

4.2.1 Aktivisering: tildeling av formelle deltakelsesrettigheter

Ut fra en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv, kan man forvente at politisk og administrativ ledelse kontrollerer aktiviseringen av deltakere. Ledelsen forventes å fastsette den formelle deltakerstrukturen i prosessen, ved å gi formelle deltakelsesrettigheter til bestemte aktører. Rettighetene forventes således å avgjøre den faktiske deltakerstrukturen i prosessen.

I initiativfasen tok politisk ledelse kontroll over prosessen. Etableringen av NAV-interim var en ren politisk beslutning, der Stortinget vedtok regjeringens forslag om opprettelse av en midlertidig organisasjon. Den politisk ledelsen tok så kontroll over aktiviseringen, ved å utnevne interimsgesamtorgansasjonens ledergruppe i statsråd.

Opprettelsen av NAV-interim kan ut fra en hierarkisk-instrumentell variant betegnes som en politisk styrt prosess, som innebar en forlengelse av den hierarkiske kjeden. I forhold til dette er det sentralt å vurdere hvorvidt man kunne sies å ha med en samlet ledelse å gjøre. Arbeids- og sosialdepartementet, senere Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og ledergruppen i NAV-interim utgjorde henholdsvis den politiske og administrative ledelsen i prosessen. Ledelsen kan samlet sett betegnes som heterogen, i den forstand at den ble utgjort av to separate ledergrupper. NAV-interim var i motsetning til departementet direkte involvert gjennom hele prosessen. Departementet var først og fremst deltakende ved vedtaket av den overordnede modellen. Ledelsen kan også ut fra dette betegnes som heterogen.

Prosjektgruppen utgjorde den formelle deltakelsesarenaen i første utredningsfase. Inntaket av deltakere til prosjektet kan betegnes som lukket, i den forstand at alle som deltok i prosjektet hadde bakgrunn i enten Aetat eller trygdeetaten. Empirien indikerer vel å merke ikke at dette var et krav for deltakelse. Samarbeidsgruppen utgjorde også en formell deltakelsesarena. Inntaket av deltakere til denne gruppen kan også betegnes som lukket, da man enten måtte være tilknyttet til og ha deltakelsesrettigheter gjennom NAV-interim, eller være representant for en av de involverte tjenestemannsorganisasjonene.

Formelle deltakelsesrettigheter var også våren 2006 avgjørende for deltakelse i prosessen. Prosjektgruppen i denne utredningsfasen var imidlertid ikke virksomhetsintern. Tilknytning til de to etatene var således ikke et premiss for deltakelse. Prosessen kan likevel betegnes som lukket, da interne så vel som eksterne deltakere måtte ha formelle deltakelsesrettigheter for å få innpass i prosjektet. Formelle rettigheter var også nødvendig for deltakelse på den formelle deltakelsesarenaen under forhandlingene. Her deltok representanter fra NAV-interim og tillitsvalgte. Aktiviseringen av de tillitsvalgte gjennom tildeling av formelle deltakelsesrettigheter var vel å merke ikke en politisk styrt prosess, men snarere avgjort av Hovedavtalens regler for medbestemmelse i staten.

Formelle deltakelsesrettigheter samsvarer ikke alltid med det faktiske deltakelsesmønsteret i en prosess (March og Olsen 1979:27). En rekke aktører uten formelle deltakelsesrettigheter ble både høsten 2005 og våren 2006 involvert i

prosessen. Disse aktørene hadde tilknytning til enten Aetat eller trygdeetaten. Aktiviseringen kan knyttes til føringer gitt i St.prp. nr. 46 (2004-2005), om å involvere de ansatte for å lykkes med reformen, og den kan således betegnes som politisk styrt. Inntaket kan også betegnes som lukket, da de involverte aktørene uten formelle deltakelsesrettigheter måtte ha tilknytning til en av etatene for å bli aktivisert.

Rent oppsummert var formelle deltakelsesrettigheter i stor grad avgjørende for den faktiske deltakelsen. Hovedandelen av prosessdeltakerne var aktører på formelle deltakelsesarenaer med formelle deltakelsesrettigheter. De formelle rettighetene ble hovedsakelig besluttet av politisk og administrativ ledelse, foruten involveringen av de tillitsvalgte i forhandlingene, en aktivisering som ble regulert av Hovedavtalen. Imidlertid forekom aktivisering av deltakere uten formelle rettigheter. Empirien viser også på at aktiviseringen av deltakere til de ulike prosjektgruppene ikke utelukkende var ledelsens anliggende. Dette vil omtales ytterligere under den forhandlings-instrumentelle analysen.

4.2.2 Organisasjonstenkning

4.2.2.1 Ulik aksesstruktur i de to utredningsfasene

Ut fra den hierarkisk-instrumentelle varianten, kan man forvente at ledelsen kontrollerer defineringen av problemer og løsninger, og på den måten legger begrensninger på aksesstrukturen. Reformen hadde bakgrunn i en felles politisk oppfatning om samordningsproblemer på arbeids- og velferdsområdet. Løsningen ble organisatoriske endringer gjennom etableringen av en ny statlig Arbeids- og velferdsetat. NAV-interim skulle ut fra sitt mandat etablere den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. De substansielle føringene som ble gitt kan betegnes som klare, i den forstand at mandatet skisserte interimsorganisasjonens formål, nemlig å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Dette arbeidet skulle også rent substansielt ta utgangspunkt i reformens tre overordnede hovedmål.

De prosessuelle føringene kan betegnes som mindre klare. Ut fra mandatet skulle NAV-interim planlegge, forberede og gjennomføre prosessen. Det ble i liten grad gitt føringer i forhold til defineringen av problemer og løsninger, samt hvilke organisatoriske modeller NAV-interim skulle konsentrere seg om. Flere respondenter trakk vel å merke frem føringene gitt i St.prp. nr. 46 (2004-2005) i retning av et

strategisk direktorat. Sentrale beslutninger av organisatorisk karakter skulle heller ikke fattes av NAV-interim uten dialog med overordnet departement. Således kan man som en oppsummering av mandat og føringer gitt i initiativfasen, si at aksesstrukturen rent substansielt synes å være klar og hierarkisk kontrollert av politisk ledelse. De få føringene som ble gitt i forhold til mulige organisatoriske løsninger, gir likevel indikasjoner om en mer åpen aksesstruktur. Dette modifiseres likevel av at NAV-interim måtte konsultere departementet ved organisatoriske beslutninger, noe som kan tolkes i retning av en mer hierarkisk kontrollert prosess.

Prosjektgruppen i første utredningsfase skulle ut fra mandatet rent substansielt legge grunnlaget for hvilken organisasjonsmessig grunnmodell som skulle være førende for den nye etaten. De prosessuelle føringene omfattet tre modellforslag til overordnet organisering. Aksesstrukturen kan betegnes som åpen, i den forstand at det i liten grad lå føringer for hvilke modeller og organisasjonsløsninger gruppen skulle vurdere. De prosessuelle føringene var derimot tydeligere, noe som kan tolkes i retning av en mer hierarkisk kontrollert prosess. Første utredningsfase kan således sies å ha enkelte fellestrekk med initiativfasen. Aksesstrukturen kan betegnes som hierarkisk kontrollert, sett i forhold til substansielle og prosessuelle føringer. Det ble derimot gitt få føringer for selve organisasjonstenkningen, altså hvilke problemer og løsninger prosjektgruppen skulle konsentrere seg om. Aksesstrukturen kan i forhold til dette betegnes som mer åpen.

Prosjektgruppen i andre utredningsfase skulle rent substansielt levere en organisatorisk løsning for et strategisk direktorat og en operativ støtteenhet. Direktoratsprosjektets mandat hadde grunnlag i den overordnede organisasjonsmodellen, som la betydelige føringer for defineringen av problemer og løsninger. Aksesstrukturen kan således betegnes som hierarkisk kontrollert, da det var politisk ledelse som besluttet og avgjorde den overordnede organiseringen av arbeids- og velferdsetaten. Prosjektgruppen ble også gitt føringer av mer prosessuell art. Som en oppsummering av andre utredningsfase kan aksesstrukturen betegnes som mer begrenset og hierarkisk kontrollert, da det i større grad enn tidligere ble skissert organisatoriske krav for det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og

Utvikling. Dette begrunnes også med den overordnede modellen som ble besluttet av departementet, og de føringer denne la for arbeidet i andre utredningsfase.

4.2.2.2 Instrumentell organisasjonstenkning

Ut fra hierarkisk-instrumentell teori kan man forvente at de problemer og løsninger som kommer opp til diskusjon, følger en mål-middel-tankegang og på den måten kan betegnes som rasjonelle. Reformen hadde grunnlag i en felles politisk oppfatning om samordningsproblemer på arbeids- og velferdsområdet. Løsningen på problemene ble en horisontal despesialisering, gjennom å samle det statlige ansvaret i en ny etat. Med utgangspunkt i problem- og løsningsdefinisjonene fremlagt av politisk ledelse i St.prp. nr. 46 (2004-2005), ble det i regi av NAV-interim i initiativfasen utformet planer og målsetninger for det videre arbeidet.

I tråd med planene, ble det i de to utredningsfasene utformet forslag til organisatoriske løsninger som skulle bidra til å nå målsetningene med reformen. Med utgangspunkt i forventningene tilknyttet den hierarkisk-instrumentelle varianten, kan ulike elementer ved den overordnede og utdeltjerte modellen vurderes i forhold til hvorvidt de kan betegnes som rasjonelle eller ikke. I hvilken grad understøtter modellforslagene de overordnede målsetningene for reformen, og hvorvidt kan de sies å understøtte føringene om et strategisk direktorat med fokus på styring, politikktutvikling og utvikling av etaten?

NAV-interims forslag til overordnet organisering av den nye arbeids- og velferdsetaten var basert på den fjerde og anbefalte modellen fra prosjektgruppen i første utredningsfase. Prosjektgruppen fra høsten 2005 stod relativt fritt i forhold til utformingen av mulige løsningsmodeller, og måtte i liten grad ta hensyn til organisatoriske beslutninger tatt tidligere. Dette indikerer at løsningsforslagene kunne utformes med grunnlag i rasjonalitet. Prosjektgruppen hadde relativt knapp tid til rådighet for sitt arbeid, og ut fra dette kan man spørre seg hvorvidt dette bidro til å svekke instrumentaliteten i den første utredningsfasen. Empirien gir ingen indikasjoner på dette, da det ble utformet hele fire ulike forslag. Prosjektdeltakernes tilknytning til Aetat og trygdeetaten kan vel å merke tenkes å ha hatt betydning for innholdet i de foreslåtte organisatoriske løsningene. Dette vil berøres ytterligere i analysen ut fra kulturperspektivet.

I NAV-interims forslag til overordnet organisering, understrekes viktigheten av at den nye etaten utnytter og videreutvikler den fagkompetansen Aetat og trygdeetaten besitter. Dette gjenspeiler en instrumentell tankegang, ved at erfaring og fagkompetanse mer effektivt kan bidra til en velfungerende arbeids- og velferdsetat. For å best utnytte dette, legges det vekt på å samle likeartede oppgaver. Dette indikerer horisontal spesialisering, og kan tolkes ut fra Gulicks instrumentelle tilnærming, der oppgaver innen en organisasjon kategoriseres og deles inn etter et homogenitetsprinsipp (Christensen 2001). Det legges videre vekt på at direktoratet skal være strategisk. Det skisseres fire staber og to fagavdelinger, spesialisert ut fra formål ved at alle ansatte som jobber mot ett og samme mål, organiseres i én og samme enhet. Spesialiseringen gjenspeiler en instrumentell tankegang, ved at den bidrar til en helhetlig oversikt over det feltet hver enhet omfatter og er organisert i forhold til. Således kan man betegne organiseringen av staber og fagavdelinger som tuftet på rasjonalitet, da dette kan tenkes å fremme direktoratets strategiske rolle.

I NAV-interims forslag organiseres spesial- og produksjonsenheter utenfor direktoratet, noe som kan sies å være i tråd med de føringer gitt i St.prp. nr. 46 (2004-2005) i retning av et strategisk direktorat. Dette bidrar til å frigjøre ressurser, slik at direktoratet kan konsentrere seg om strategiske oppgaver. Løsningen kan således sies å være tuftet på rasjonalitet. Det å legge enhetene utenfor direktoratet kan vel å merke vanskeliggjøre helhetlig oversikt og kontroll, og på den måten svekke direktoratets styringsmuligheter. Organiseringen av produksjonsenheter kan også sies å gjenspeile en instrumentell tankegang, ved å samle fagmiljøer og på den måten frigjøre ressurser til individuell tilpasset tjenesteyting i førstelinjetjenesten. Sett i forhold til reformens målsetninger om å gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til deres behov, kan løsningen således sies å være tuftet på rasjonalitet. Organiseringen av produksjonsenheter gjenspeiler også instrumentalitet ved å fremme stordriftsfordeler, og på den måten bidra en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Skillet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og Utvikling kan også sies å gjenspeile instrumentell tankegang. Rollefordelingen kan sies å gjenspeile spesialisering ut fra formål. Ved å skille strategiske og operative funksjoner fra hverandre, kan direktoratet ha fullt fokus på å sette målsetninger og utvikle strategi, og

på den måten fremme mulighetene for langsiktig strategisk styring. Ved å spesialisere seg på intern tjenesteleveranse, kan NDU bedre ivareta klientenes hensyn og på den måten øke effektiviteten og kvaliteten på tjenestene. Således kan skillet mellom det strategiske direktoratet og operative NAV Drift og Utvikling sies å være tuftet på rasjonalitet. Rollefordelingen kan vel å merke bidra til å svekke organisasjonens fleksibilitet, samt vanskeliggjøre mulighetene for helhetlig oversikt. Spesialisering innen en organisasjon skal først og fremst bidra til å klargjøre funksjoner. Spesialisering ut fra formål – som blant annet kjennetegner den overordnede organiseringen av direktoratet samt organiseringen av stabene og fagavdelingene – kan vel å merke medføre overlappingsproblemer. Spesialiserte enheter legger på seg funksjoner de har tapt, og dette kan få betydning for effektiv ressursbruk. Sett i forhold til direktoratet, kan i verste fall stabene legge på seg rene produksjonsoppgaver, til tross for at disse i teorien skal utføres i NDU. Organisasjonstenkningen vedrørende skillet mellom strategiske og operative funksjoner, og organiseringen av direktoratet og NDU, kan sies å være tuftet på rasjonalitet. Vellykket drift avhenger vel å merke av at prinsippet om et strategisk direktorat etterlevs, gjennom klare grensesnitt mellom direktoratets og NDUs funksjoner.

4.3 Forhandlings-instrumentell variant

4.3.1 Mangfold i det faktiske deltakelsesmønsteret

Omkring 1100 ansatte i Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket ble berørt av omorganiseringen og etableringen av det nye direktoratet. Man kan ut fra en forhandlings-instrumentell variant forvente et heterogent og mangfoldig deltakelsesmønster. Aktører med ulike interesser i forhold til organiseringen av det nye direktoratet forventes å søke tilgang til prosessen, noe som nødvendiggjør forhandlinger og kompromiss for å komme frem til en endelig beslutning.

Som vist i den hierarkisk-instrumentelle analysen, var formelle deltakelsesrettigheter i utbredt grad avgjørende for deltakelsen i prosessen. Empirien viser imidlertid et mangfold i det *faktiske* deltakelsesmønsteret, der et stort antall aktører – da hovedsakelig uten formelle deltakelsesrettigheter – ble gitt innpass på

formelle deltakelsesarenaer. I begge utredningsfasene ble ansatte i de to etatene invitert til ulike arrangementer i prosjektgruppens regi. Arrangementene var en del av prosjektgruppens arbeid, og kan således betegnes som formelle deltakelsesarenaer. Det var prosjektgruppene selv som tok initiativet til og avgjorde aktiviseringen. Empirien tyder blant annet på at begrenset tid til rådighet nødvendiggjorde denne aktiviseringen, slik at prosjektgruppene kunne utarbeide et større kunnskapsgrunnlag enn hva de alene kunne komme frem til. Empirien kan således tolkes som at man ikke klarte å holde prosessen lukket som følge av stramme tidsfrister.

De tillitsvalgte var involvert i prosessen i begge utredningsfasene. Man kan ut fra dette sette spørsmålstegn ved hvorvidt de tillitsvalgte hadde betydning for utfallet av arbeidet, og på den måten svekket ledelsens kontroll over prosessen. Involveringen var av både formell og uformell art. I begge utredningsfasene utgjorde Samarbeidsgruppen en deltakelsesarena, der tjenestemannsorganisasjonene og NAV-interim hadde formelle deltakelsesrettigheter. I den første utredningsfasen deltok de tillitsvalgte også på arrangementer i prosjektgruppens regi, og fikk således innpass på den formelle deltakelsesarenaen, til tross for manglende deltakelsesrettigheter. De tillitsvalgte deltok også på uformelle møter i begge utredningsfasene. Initiativet til disse samlingene ble tatt av både de tillitsvalgte selv og av prosjektgruppene.

Karakteristisk for høsten 2005, var de tillitsvalgtes manglende forhandlings- og drøftningsrett. Dette kan tolkes i retning av at de tillitsvalgte i begrenset grad hadde betydning for innholdet i den overordnede organisasjonsmodellen. Således kan man anta at ledelsens kontroll med prosessen i denne fasen i liten grad var svekket. Vel å merke ble et stort antall ansatte involvert i prosessen høsten 2005, i form av presentasjons- og dialogrunder. De ansatte fikk således mulighet til å uttrykke synspunkter, som ellers kunne vært formidlet via de tillitsvalgte i en eventuell forhandlingsprosess.

De tillitsvalgte fikk våren 2006 formelle deltakelsesrettigheter til direktoratsprosjektet. NAV-interim tildelte disse rettighetene, mens initiativet til deltakelse kom fra de tillitsvalgte. Prosjektdeltakeren, som representerte de tillitsvalgte, la som nevnt vekt på å skjerme prosessen ved å skille mellom sin rolle som prosjektdeltaker og tillitsvalgt. Man kan likevel anta at representanten fremmet

synspunkter i overensstemmelse med meningene til gruppen vedkommende representerte. Andre utredningsfase våren 2006 ble omfattet av Hovedavtalens regler for medbestemmelse gjennom forhandlinger. Således kan man betegne ledelsens kontroll med prosessen som svekket. Likevel kan man gå ut fra at de tillitsvalgte i noe begrenset grad var av betydning for organisasjonstenkningen og innholdet i organisasjonsmodellen som ble vedtatt i forhandlingsfasen. Dette begrunnes med de tillitsvalgtes manglende drøftnings- og forhandlingsrettigheter i forbindelse med den overordnede modellen, sett i sammenheng med at denne modellen la betydelige føringer for arbeidet i direktoratsprosjektet våren 2006. De tillitsvalgte var likevel avgjørende for selve utfallet av forhandlingene, da partene måtte være enige før en endelig beslutning kunne tas.

Empirien er videre kjennetegnet av et mangfold internt i de formelle deltakelsesarenaene. Deltakerne i prosjektgruppen høsten 2005 hadde bakgrunn i Aetat og trygdeetaten. Empirien viser at det i tidlige faser av arbeidet var ulike koalisjoner innad i gruppen når det gjaldt foretrukket organisasjonsmodell. Prosjektlederens demokratiske lederstil i andre utredningsfase, kan tolkes i retning av at heterogen organisasjonstenkning nødvendiggjorde en slik måte å lede prosjektgruppen på. Empirien tyder også på at innbemanningen av deltakere til prosjektgruppene ikke utelukkende var ledergruppen i NAV-interim sitt anliggende, da også Aetat og trygdeetaten var medvirkende gjennom å foreslå og å anbefale kandidater til gruppene.

Som en oppsummering kan man ut fra en forhandlings-instrumentell variant betegne prosessen som kjennetegnet av et mangfoldig deltakelsesmønster. Prosessen var preget av at aktører uten formelle deltakelsesrettigheter ble involvert i de ulike utredningsfasene, og da i stor grad på de formelle deltakelsesarenaene. Hovedtendensen er vel å merke at disse involverte aktørene ikke selv søkte tilgang, men snarere ble invitert av prosjektgruppene til å delta. Man kan således si at involveringen av deltakere uten formelle rettigheter, grenser mot formell aktivisering, men uten å helt være det.

4.3.2 Uenighet og kompromiss i forhandlingsfasen

Ut fra den hierarkisk-instrumentelle varianten kan aksessstrukturen i varierende grad sies å være kontrollert av ledelsen. Empirien tyder på en mer lukket aksessstruktur i den

siste utredningsfasen, da det i større grad enn tidligere lå føringer for organisasjonstenkningen. Aksesstrukturen i første utredningsfase kan med andre ord betegnes som mindre hierarkisk kontrollert. Empirien viser elementer av uenighet og kompromiss. Det tyder også på at heterogen organisasjonstenkning gjorde seg gjeldende og at ulike prosessdeltakere har hatt mulighet til å fremme egne problem- og løsningsdefinisjoner. Disse elementene kan belyses ut fra den forhandlings-instrumentelle varianten.

Prosjektdeltakerne høsten 2005 hadde tilknytning til Aetat og trygdeetaten. De kan således betegnes som to koalisjoner på den formelle deltakelsesarenaen, hvor interne motsetninger gjorde seg gjeldende tidlig i prosessen. Prosessen var således preget av ulik organisasjonstenkning. Det at prosjektgruppen ikke måtte ta stilling til én modell, men snarere kunne legge frem ulike forslag til overordnet organisering, indikerer at aktørene hadde mulighet til å fremme konkurrerende problem- og løsningsdefinisjoner. Føringene som ble gitt for arbeidet var hovedsakelig av prosessuell art, og det lå i mindre grad begrensninger på organisasjonstenkningen. Underveis i arbeidet med den overordnede modellen, viste det seg internt i gruppen å være en polarisering i forhold til de tre modellene som først ble utarbeidet og lagt frem. Ut fra en forhandlings-instrumentell variant kan det faktum at prosjektgruppen samlet seg om en fjerde og anbefalt modell, således forklares som et kompromiss.

Utredningsfasen våren 2006 ble etterfulgt av en formell forhandlingsrunde, der representanter fra NAV-interim og direktoratsprosjektet samt de tillitsvalgte deltok. Dette ga ulike aktører en mulighet til å fremme egne interesser, noe som kan tolkes i retning av heterogen organisasjonstenkning. Man kan ut fra en forhandlings-instrumentell variant forvente at utfallet av en forhandling gjenspeiler maktforholdet mellom de ulike forhandlingsaktørene. Under forhandlingene våren 2006 markerte det seg et skille mellom prosjektgruppen som representanter for NAV-interim på den ene siden, og de tillitsvalgte som representanter for de ansatte i de to direktoratene på den andre siden. Forhandlingene fra de tillitsvalgtes side var til en viss grad preget av skepsis til internleverandøren NDU. Prosjektgruppen var på sin side mest opptatt av å komme frem til en endelig og utdeltalt organisering av direktoratet og NDU, der man foretok et tydelig skille mellom strategiske og operative funksjoner. De tillitsvalgte

skepsis ble mindre da representanter fra direktoratsprosjektet presenterte samhandlingsmodellen for NDU. Ut fra en forhandlings-instrumentell variant kan dette utfallet tolkes i retning av et kompromiss fra de tillitsvalgtes side, der økt informasjon fra direktoratsprosjektet bidro til en forståelse av og enighet om NAV Drift og Utvikling sin rolle.

Direktoratsprosjektets utdeltaljerte forslag til organisering ble noe moderert i forhandlingene. Dette gjaldt blant annet i forhold til stabene og dimensjoneringen av disse. Representanter fra prosjektgruppen la i forhandlingene vekt på å oppnå og forankre en rolleforståelse i forhold til stabene. Resultatet ble likevel et kompromiss fra prosjektet og NAV-interims side. Forslaget skisserte staber i størrelsesorden 5-10 personer, men man endte til slutt opp med en dimensjonering på opptil det dobbelte. Dette kan ut fra en forhandlings-instrumentell variant tolkes som at de ansatte i Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket ønsket å sikre mest mulig ressurser til selve direktoratet, og at staber på 5-10 ansatte ble ansett å være for lite. Som koalisjon syntes de ansatte å ha lite fokus på de overordnede føringene vedrørende et strategisk direktorat, og herunder skillet mellom strategiske og operative funksjoner. Også den andre mest fremtredende diskusjonen som kom opp under forhandlingene krevde kompromisser fra NAV-interim og direktoratsprosjektets side. Denne diskusjonen omhandlet grensesnittet mellom fagavdelingene og konstruksjonen med avdelingen Fag, drift og utvikling i NDU. Også på dette punktet måtte NAV-interim inngå et kompromiss og gå med på en dimensjonsøkning i favør direktoratet og fagavdelingene.

4.4 Kulturperspektivet

4.4.1 Aktivisering av aktører uten formelle deltakelsesrettigheter

Ut fra et kulturperspektiv kan man forvente at kulturelle normer regulerer og definerer hvem de passende aktørene i prosessen er. Dette innebærer at deltakerstrukturen ikke er avgjort av en ledelse, men snarere at aktører involveres i prosessen på bakgrunn av normer og rutiner. Ut fra kulturperspektivet kan man også forvente at aktører uten formelle deltakelsesrettigheter er involvert.

Instrumentell teori kan i stor grad forklare deltakelsesmønsteret, da formelle deltakelsesrettigheter har vært av betydning for deltakerstrukturen i prosessen. Empirien kjennetegnes vel å merke også av at en rekke aktører uten formelle deltakelsesrettigheter ble gitt innpass i prosessens utredningsfaser. De tillitsvalgte deltakelse ble både avgjort av formelle deltakelsesrettigheter og uformelle normer for passende deltakelse. En respondent betegnet det som god takt og tone å informere og inkludere de tillitsvalgte i prosessen høsten 2005. I utredningsprosessen våren 2006 var det også uformell kontakt mellom de tillitsvalgte og direktoratsprosjektet. Dette kan tolkes i retning av at uformelle normer definerte de tillitsvalgte som passende aktører i prosessen, og at de tillitsvalgte, til tross for manglende formelle deltakelsesrettigheter, på bakgrunn av dette ble involvert både på formelle deltakelsesarenaer og i mer uformelle former.

Et stort antall ansatte i de to etatene ble også involvert i arbeidet vedrørende organiseringen av det nye direktoratet. Både Aetat og trygdeetaten var store statlige etater, hvis ansatte ble sterkt berørt av NAV-reformen. Man kan ut fra kulturperspektivet anta at de ansatte som følge av institusjonalisering, opplevde reformen som en trussel mot etatenes identiteter og kultur. Involveringen av de ansatte i de to utredningsfasene kan betegnes som omfattende og ganske kjennetegnende for prosessen. Dette kan tolkes i retning av at uformelle normer definerte denne gruppen som passende aktører i prosessen, og at de ansatte som følge av dette ble involvert på formelle deltakelsesarenaer til tross for manglende formelle deltakelsesrettigheter. Empirien viser dessuten at normer om kulturbygging og bredest mulig deltakelse gjorde seg gjeldende. Dette kan tolkes i retning av at man gjennom bred involvering ønsket å fremme forståelse for og enighet om reformen og dens innhold. Bildet er vel å merke ikke entydig, da empirien også viser at begrenset tid til rådighet nødvendiggjorde involveringen av de ansatte.

4.4.2 Organisasjonstenkning preget av deltakernes referanserammer

Aksesstrukturen kan som nevnt tidligere betegnes som hierarkisk kontrollert, i den forstand at det ble lagt føringer for prosessen av både substansiell og prosessuell art. Det ble i mindre grad lagt føringer for hvilke organisatoriske løsningsmodeller prosjektgruppene skulle konsentrere seg om. Dette signaliserer en mer åpen

aksesstruktur. Ut fra dette kan man spesielt i forhold til første utredningsfase forvente at aktørenes normer og rutiner hadde betydning for defineringen av problemer og løsninger. Dette kan begrunnes med prosjektdeltakernes tilknytning til de to etatene, i tillegg til at prosjektgruppen i denne første utredningsfasen skulle utforme flere ulike forslag til overordnet organisering.

Empirien viser at kulturaspektet og kulturforskjeller spesielt i første utredningsfase var et fokus blant prosjektdeltakerne. Prosessen var innledningsvis preget av en polarisering mellom de med bakgrunn i Aetat og de med bakgrunn i trygdeetaten. Det at prosjektgruppen i felleskap ble enige om at de ikke kunne legge blåkopi på noen av etatene, kan tolkes i retning av at deltakerne var klar over at deres egne referanserammer kunne påvirke defineringen av problemer og løsninger.

En lignende erkjennelse av kulturaspektets betydning kommer også til syne i mandatet, som ble gitt prosjektgruppen i første utredningsfase. Her vektlegges bred involvering som et virkemiddel for kulturbygging, og det trekkes frem at dette vil kunne medføre gunstige kulturelle effekter frem mot etableringen av den nye etaten. Selznick (1997:26) sier at når individer blir knyttet til en organisasjon eller til en form for virksomhet som personer snarere enn som teknikere, fører det til at de verdsetter den høyt for dens egen del. Dette kan ut fra kulturperspektivet tolkes i retning av at politisk og administrativ ledelse, gjennom en institusjonaliseringsprosess søker å oppnå forståelse for og støtte til reformen og de endringer den medfører.

Empirien viser enkelte organisatoriske fellestrekk mellom den interne organiseringen av Aetat og trygdeetaten, og de ulike modellforslagene som ble skissert i første utredningsfase. Dette kan tolkes i retning av stivhengighet. Modell 1, der mye er samlet i fylkene, ble favorisert av prosjektdeltakere med bakgrunn i trygdeetaten. Organisasjonsstrukturen i denne etaten var blant annet kjennetegnet av at mye var samlet på fylkesnivå, deriblant fylkeskommunale trygdekontorer samt en rekke spesialenheter og klage- og ankeenheter. Modell 2, der fokus er på spesialisering, ble foretrukket av deltakere med tilknytning til Aetat. Organisasjonsstrukturen i denne etaten var blant annet kjennetegnet av at spesialenhetene i hovedsak var direkte underlagt direktoratet. Dette kan også sies å være karakteristisk for modell 2 og de landsdekkende spesialenhetene som skisseres her. Man kan ut fra kulturperspektivet

betegne utformingen av løsningsmodellene og de ulike deltakernes preferanser i forhold til disse, som preget av stiavhengighet.

Den vedtatte overordnede modellen kan grovt sett betegnes som en kryssning av modell 1 og modell 2, der både spesialiserte og fylkesvise elementer er inkludert. Den overordnede modellen la føringer for direktoratsprosjektets arbeid i andre utredningsfase. Således kan man si at organisatoriske trekk i Aetat og trygdeetaten, gjennom stiavhengighet påvirket utformingen av NAV-direktoratet, i og med at arbeidet i første utredningsfase la føringer for arbeidet i andre utredningsfase. Empirien tyder altså på at organisasjonstenkningen ble preget av normer og rutiner for passende organisering, som de ulike prosjektdeltakerne brakte med seg inn i prosessen.

4.5 Myteperspektivet

4.5.1 Legitimt deltakelsesmønster

Man kan ut fra myteperspektivet forvente at aktører, som i omgivelsene blir ansett som riktige å inkludere, gis innpass i prosessen for å på den oppnå økt legitimitet i omgivelsene. I empirien taler enkelte elementer for at bestemte aktører ble inkludert i arbeidet vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet for å gi prosessen økt legitimitet.

Empirien kan tolkes i retning av at ledelsen ved å involvere aktører med tilknytning til de to etatene, søkte å gi prosessen økt legitimitet i omgivelsene. Prosjektgruppen med ansvar for den overordnede organiseringen høsten 2005 og direktoratsprosjektet, som deretter utdeltaljerte denne modellen våren 2006, bestod henholdsvis utelukkende og hovedsakelig av deltakere med tilknytning til Aetat og trygdeetaten. Førsteprioritet var å finne interne kandidater til prosjektene. En respondent begrunnet dette med oppnåelsen av gunstige internpolitiske effekter, ved at man kunne vise de ansatte i de to etatene at dette var noe de selv kunne gjennomføre. En annen respondent begrunnet målsetningen om interndrevne prosesser med legitimitet. Vektleggingen av kommunikasjon og medvirkning i forhold til de ansatte i St.prp. nr. 46 (2004-2005), kan tolkes i retning av at politisk ledelse gjennom bred involvering av de ansatte i de to etatene, søkte å oppnå forankring og oppslutning om

reformen, og på den måten få økt legitimitet i omgivelsene. NAV-interim kunne med et internpreget deltakelsesmønster i de ulike prosjektene, signalisere til omgivelsene at aktører med førstehåndskunnskap om de to etatene og de respektive direktoratene deltok i reformarbeidet. Denne kan ha bidratt til å øke prosessens legitimitet i omgivelsene.

Involveringen av de tillitsvalgte i prosessen kan også tolkes som en måte å øke prosessens legitimitet i omgivelsene. I den overordnede planen for NAV-interim vektlegges et godt samarbeid med de ansattes organisasjoner, for å sikre involvering og medbestemmelse i omstillingsarbeidet (NAV-interim 2005a:35). Empirien viser at de tillitsvalgte ble involvert i større grad enn hva formelle deltakelsesrettigheter skulle tilsi. Dette kan tolkes som at legitimitet i omgivelsene ble ansett å være viktig for prosessen, og at de tillitsvalgte derfor ble involvert på formelle deltakelsesarenaer og i samhandling av mer uformell karakter.

Aktiviseringen av eksterne prosjektdeltakere i andre utredningsfase kan også tolkes ut fra myteperspektivet og et legitimitetsaspekt. Denne involveringen kan som nevnt tidligere forklares ut fra et ressurs hensyn. Empirien viser imidlertid at aktiviseringen av de eksterne deltakerne også ble begrunnet med vedkommendes fagkompetanse og erfaring med lignende omstillingsprosesser. NAV-interim kunne med dette sende et signal til omgivelsene om en spesialisert og kunnskapsbasert planlegging av reformen. Dette kan ha bidratt til å gi prosessen økt legitimitet i omgivelsene.

4.5.2 Organisasjonstenkningen reflekterer myter i omgivelsene

Den overordnede løsningen på samordningsproblemene i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen, kan sies å være mytepreget. NAV-reformen innebærer en horisontal despesialisering, der det statlige ansvaret i forvaltningen samles i én etat. Sammenslåingen er ikke i overensstemmelse med reformbølgen New Public Management og dens fokus på desentralisering og spesialisering. Løsningen peker derimot i retning av post-New Public Management og en whole-of-government-tilnærming (WOG), som blant annet kjennetegnes av et fokus på samordning og koordinering. Som følge av en erkjennelse av samordningsproblemer, initierte den

politiske ledelsen en reform der det statlige ansvaret koordineres. Løsningen kan således sies å være preget av myter.

Også NAV-reformens hovedmål kan sies å være mytepreget. Målet om å utvikle en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning peker i retning av post-NPM, da denne reformbølgen ser samordning og koordinering som et middel for å fremme effektivitet. Målet om å gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til deres behov, kan sies å ha trekk av NPM ved seg, da denne reformbølgen har et sterkt brukerfokus i betydningen av at det offentlige er til for dem. Vel å merke er dette fokuset først og fremst knyttet til brukernes valgfrihet. Således kan målet i større grad sies å gjenspeile kjernebegrepet *joined-up-government* (JUG) i post-NPM. JUG omfatter et fokus på horisontal og vertikal koordinering, for å gjøre tjenesteytingen mer sømløs og brukernes tilgang til disse tjenestene mindre fragmentert (Pollitt 2003). Således kan man si at målsetningene reflekterer trender i omgivelsene – da først og fremst post-NPM – for hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen bør utformes.

Karakteristisk ved reformen er dens vektlegging av direktoratets strategiske rolle og fokus på styring. Disse elementene kan sies å være preget av ulike myter i omgivelsene. Styringsaspektet gjenspeiler i stor grad post-NPM som en reaksjon på NPM, der politisk styring svekkes som en følge av samordningsproblemer. Strategiaspektet kan derimot knyttes til NPM og managementteori, der fokuset ligger på toppledelsen som skal legge strategien og skissere de overordnede målsetningene. Således kan reformens vekt på styring og strategi sies å være preget av myter i omgivelsene.

Skillet mellom NAV-direktoratet og NAV Drift og Utvikling kan også belyses ut fra myteperspektivet. Opprettelsen av NDU som en egen kontraktsstyrt enhet i direktoratet kan betegnes som intraorganisatorisk vertikal spesialisering, der man internt i direktoratet skiller mellom ulike funksjoner og organiserer dem separat. Dette kan betegnes som et typisk trekk ved New Public Management. Direktoratet skal konsentrere seg om strategi- og styringsrelaterte oppgaver; NDU skal ha fokus på de operative funksjoner. Opprettelsen av NDU kan delvis betegnes som fristilling, i den forstand at NDU som produsent av interne støttetjenester skal kunne samhandle

direkte med bruker. Vel å merke opprettholder ledelsen i direktoratet styringen over NAV Drift og Utvikling gjennom bruk av kontrakter. Kontraktsstyring er et typisk trekk ved NPM og agentteori, der kontrakter blir ansett å være et egnet styringsmiddel. Kontraktsstyringen kan videre knyttes til nok et NPM-trekk, nemlig bestiller-utførermodellen. Direktoratet og NDU kan betegnes som henholdsvis bestiller og utfører. Dette innebærer at det i den statlige delen av arbeids- og velferdsetaten er etablert et internt marked, der man skiller mellom strategioppgaver og mer typiske driftsoppgaver. Ledelsen i direktoratet styrer og kontrollerer NDU som utfører, gjennom et avtaleforhold basert på kontrakter. Dette kan tolkes i retning av at skillet mellom strategiske og operative funksjoner gjennom opprettelsen av en produsent for interne støttetjenester, er preget av trender i omgivelsene.

Sett i forhold til den mer utdeltjerte organiseringen av direktoratet, kan den sies å være preget av horisontal spesialisering, der ulike funksjoner er organisert separat i form av fagavdelinger og staber. Samme form for organisering kan også sies å gjelde for den interne organiseringen av NDU. Den interne organiseringen kan således sies å være preget av myter, da horisontal spesialisering er et karakteristisk trekk ved NPM.

Prosessens fokus på medvirkning fra de ansatte i arbeidet frem mot etableringen av den nye arbeids- og velferdsetaten, kan også sies å gjenspeile myter i omgivelsene. Reformen basert på post-NPM vektlegger i større grad kulturelle aspekter, i den forstand at kulturelle endringer blir ansatt som nødvendig for å lykkes med en reform der samordning og koordinering er målet. Således kan både den uformelle og formelle aktiviseringen av deltakere gjenspeile post-NPM som en trend i omgivelsene, der et utelukkende fokus på de strukturelle endringene ikke er nok for å lykkes med reformen.

5 Avslutning

5.1 Innledning

Denne studien har belyst utrednings- og beslutningsprosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeidet har tatt utgangspunkt i prosessens organisasjonstenkning, aktørmønstre og innflytelsesfordeling. Studien har med en bred teoretisk plattform og ut fra en utfyllingsstrategi, analysert empirien med utgangspunkt i to varianter av et instrumentelt perspektiv samt to institusjonelle perspektiver. Målsetningen har vært å avdekke hovedtrekkene i prosessen, og på den måten kaste lys over hvordan og hvorfor prosessen kom frem til en organisatorisk løsning, kjennetegnet av et internt skille mellom strategiske og operative funksjoner.

5.2 Hovedtrekkene i prosessen

Aktørmønsteret i prosessen kan først og fremst belyses ut fra hierarkisk-instrumentell teori. Formelle deltakelsesrettigheter var i stor grad avgjørende for deltakelsen i prosessen. Tildelingen av formelle deltakelsesrettigheter var i initiativfasen den politiske ledelsen sitt ansvar, og deretter et anliggende for administrativ ledelse i form av NAV-interim. Således kan deltakerstrukturen betegnes som lukket. Empirien viser vel å merke at prosessen var åpen for innspill, da de to etatene kunne foreslå og anbefale deltakere til de formelle arenaene. Således var ikke tildelingen av formelle deltakelsesrettigheter stramt hierarkisk kontrollert.

Proessen ble kjennetegnet av et manglende samsvar mellom formell og faktisk deltakelse, da et stort antall deltakere uten formelle deltakelsesrettigheter deltok på de formelle deltakelsesarenaene. Aktiviseringen av deltakere uten rettigheter kan på den ene siden betegnes som politisk styrt, sett i forhold til føringene om å involvere de ansatte gitt i blant annet St.prp. nr. 46 (2004-2005). Involveringen av deltakere uten formelle rettigheter fant sted på ulike arrangementer i prosjektgruppens regi. Dette kan ut fra forhandlings-instrumentell teori tolkes i retning av en mer åpen deltakerstruktur, der ledergruppen i NAV-interim i noe mindre grad utøvde kontroll

over aktiviseringen av deltakere. Det var vel å merke ikke deltakerne uten formelle deltakelsesrettigheter som selv tok initiativet til å få delta. Dette svekker til en viss grad den forhandlings-instrumentelle variantens forklaringssevne. Aktiviseringen av representanten for de tillitsvalgte til prosjektgruppen i andre utredningsfase, er noe mer i overensstemmelse med forventningene ut fra forhandlings-instrumentell teori. Det var vel å merke NAV-interim som endelig besluttet denne aktiviseringen, noe som tyder på en hierarkisk kontrollert deltakelse.

Kulturperspektivet kan til en viss grad også belyse aktiviseringen av deltakere i prosessen. Et sentralt kjennetegn ved prosessen var den omfattende involveringen av de etatsansatte i de to utredningsfasene. Dette kan ut fra kulturperspektivet forklares som at uformelle normer og verdier definerte de ansatte som passende aktører i prosessen. Også involveringen av de tillitsvalgte kan belyses ut fra kulturperspektivet. Empirien er vel å merke ikke entydig, da begrenset tid til rådighet i stor grad også var en medvirkende årsak til at deltakere uten formelle deltakelsesrettigheter ble involvert. Normer om kulturbygging og bredest mulig deltakelse ble også vektlagt i prosessen. Dette styrker kulturperspektivets forklaringskraft i forhold til prosessen.

Myteperspektivet kan i noe større grad enn kulturperspektivet belyse aktørmønsteret i prosessen. Dette gjelder i forhold til de helt og delvis virksomhetsinterne prosjektgruppene, samt i forhold til aktiviseringen av tillitsvalgte og ansatte uten formelle deltakelsesrettigheter. Også involveringen av de eksterne prosjektdeltakerne i andre utredningsfase – hvis deltakelse blant annet ble begrunnet med vedkommendes kompetanse og erfaring med lignende prosesser – kan tolkes som et forsøkt på å gi prosessen økt legitimitet i omgivelsene.

Organisasjonstenkningen var overordnet sett kjennetegnet av at politisk og administrativ ledelse i liten grad kontrollerte selve defineringen av problemer og løsninger. Det ble gitt føringer av både substansiell og prosessuell art, men i mindre grad direkte føringer i forhold til hvilke organisatoriske løsningsmodeller de ulike prosjektgruppene skulle konsentrere seg om. Aksestrukturen var således relativt åpen. St.prp. nr. 46 (2004-2005) skisserte imidlertid føringer i retning av et strategisk direktorat. Disse føringene var betydelige, og medførte således begrensninger på

aksesstrukturen. Dette er i overensstemmelse med forventningene tilknyttet den hierarkisk-instrumentelle varianten.

Aksesstrukturen var noe strammere i andre utredningsfase enn i første. Den overordnede modellen ble avslutningsvis vedtatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet; det var således en politisk beslutning. Utfallet av arbeidet i første utredningsfase var altså hierarkisk kontrollert. Den overordnede modellen la betydelige føringer for defineringen av problemer og løsninger i andre utredningsfase, spesielt i forhold til etableringen av staber og fagavdelinger, samt opprettelsen av NDU som produsent av interne støttetjenester. Således var aksesstrukturen strammere våren 2006, der hierarkisk kontrollerte føringer ble gitt som følge av den politiske beslutningen tatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Aksesstrukturen var imidlertid mer åpen sett i forhold til den interne organiseringen og utdeltaleringen av NAV Drift og Utvikling.

Forholdene lå, spesielt i første utredningsfase, til rette for en klar mål-middel-tenkning tuftet på rasjonalitet. Rent bortsett fra føringene om et strategisk direktorat, ble det gitt få føringer for defineringen av problemer og løsninger. Også de prosessuelle føringene om å utforme flere ulike modellforslag, indikerer muligheter for instrumentell organisasjonstenkning. Prosessen var, spesielt i første utredningsfase, kjennetegnet av en heterogen organisasjonstenkning. Dette samsvarer med forventningene ut fra forhandlings-instrumentell teori. Også i andre utredningsfase lå forholdene til rette for en instrumentell organisasjonstenkning tuftet på rasjonalitet, til tross for en noe strammere aksesstruktur i denne perioden. Dette gjaldt spesielt i forhold til den interne organiseringen av NDU, da mandatet i liten grad ga føringer for utdeltaleringen av denne enheten.

Både instrumentelle og institusjonelle forhold gjorde seg gjeldende i organisasjonstenkningen i prosessen. De organisatoriske modellforslagene som ble utformet underveis i prosessen – både i første og andre utredningsfase – var i all hovedsak løsninger tuftet på rasjonalitet. Imidlertid var de ulike organisatoriske løsningene som ble foreslått og vedtatt også preget av prosjektdeltakernes referanserammer, spesielt i første utredningsfase. Den overordnede modellen hadde organisatoriske fellestrekk med den eksisterende strukturen i det som da var Aetat og

trygdeetaten. Dette samsvarer med forventningene tilknyttet kulturperspektivet, der prosjektdeltakernes normer og verdier påvirket organisasjonstenkningen. Løsningsdefineringen reflekterte imidlertid også myter i omgivelsene, ved først og fremst å være preget av post-NPM, WOG- og JUG-elementer. NPM-trekk som bestiller-utførermodellen og kontraktsstyring var imidlertid også et svært fremtredende trekk i prosessen, ved å være styrende for organiseringen mellom direktoratet og NDU.

Til tross for at politisk og administrativ ledelse i liten grad la føringer for defineringen av problemer og løsninger, kan prosessen betegnes som relativt hierarkisk styrt. De tillitsvalgte manglet høsten 2005 forhandlings- og drøftningsrettigheter, og hadde således mindre grad av innflytelse på organisasjonstenkningen i den første utredningsfasen. Innflytelsen var noe større i andre utredningsfase, men den var likevel begrenset som følge av de føringer den overordnede modellen la for direktoratsprosjektets arbeid. Modellen ble vedtatt som en ren politisk beslutning i departementet, noe som medførte hierarkisk kontroll over det videre arbeidet i andre utredningsfase. Vel å merke fikk de ansatte gjennom aktiviseringen av deltakere uten formelle deltakelsesrettigheter, en mulighet til å ytre sine meninger og komme med innspill på organisasjonstenkningen. De tillitsvalgte hadde først og fremst innflytelse for selve utfallet av forhandlingene våren 2006, og da spesielt i forhold til dimensjoneringen. Forhandlingene var i samsvar med forventningene tilknyttet den forhandlings-instrumentelle varianten, da kompromisser ble nødvendige for å komme frem til en endelig beslutning vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet.

5.3 Avsluttende kommentarer

Føringene gitt i St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* i retning av et skille mellom strategiske og operative funksjoner, utgjorde et overordnet fokus i begge utredningsfasene i prosessen. Dette gjenspeiles i den organisatoriske løsningen som ble vedtatt våren 2006, med opprettelsen av et strategisk Arbeids- og velferdsdirektorat og en egen intern etterspørselbasert støtteenhet med ansvar for de operative funksjonene. Den interne organiseringen kan på sett og vis betegnes som et kompromiss mellom tradisjonelle former og internasjonale trender for organisering av

offentlig virksomhet. Direktoratet er på den ene siden organisert som en tradisjonell, hierarkisk virksomhet. På den andre siden er den sentraladministrative enheten systematisk organisert ut fra et bestiller-utførerprinsipp, et NPM-trekk som altså i stor grad ble styrende for organiseringen mellom selve Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og Utvikling.

Det nye direktoratet og NDU ble etablert 1. juli 2006. Enhetene har således vært i virksomhet i omkring ett og et halvt år. De ansatte i Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket møtte opprettelsen av NDU med betenkeligheter av både politisk og praktisk karakter. Dimensjoneringen av direktoratet og de interne grensesnittene ble også omdiskuterte temaer under forhandlingene, spesielt når det gjaldt stabene og fagavdelingene. I forbindelse med dette utpeker enkelte temaer seg umiddelbart som aktuelle for videre undersøkelser. Med utgangspunkt i skillet mellom de strategiske og operative funksjoner, kan man rette fokus på i hvilken grad de ulike enhetene i henholdsvis direktoratet og NDU i dag etterlever sine roller. Fungerer enhetene slik de i utgangspunktet var ment å skulle fungere, og utfører enhetene de arbeidsoppgavene som det ble vedtatt at de skulle utføre? Et manglende samsvar mellom tiltenkte og utførte roller og funksjoner, kan blant annet få følger for hvorvidt reformens målsetning om en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning nås.

Sett i forhold til stabene, som under forhandlingene rent størrelsesmessig ble større enn planlagt, vil det være interessant å avdekke i hvilken grad stabsrollen er etterlevd. Stabene skal i utgangspunktet fungere som lederstøtte gjennom å bistå NAV-direktøren med strategi, styring og oppfølging. Man kan ut fra dimensjoneringen sette et spørsmålstegn ved hvorvidt stabene i dag utfører oppgaver som egentlig var tiltenkt NAV Drift og Utvikling. I hvilken grad har stabene lagt på seg operative funksjoner og andre arbeidsoppgaver som ikke faller inn under strategi, styring og oppfølging. Det samme aspektet er også interessant i forbindelse med fagavdelingene og avdelingen Fag, drift og utvikling i NDU. Skulle det vise seg å være et manglende samsvar mellom enhetenes tiltenkte rolle og etterlevelsen av denne, kan man videre sette søkelyset på mulige årsaker til dette. Er de skisserte grensesnittene uklare? Medfører manglende rolleforståelse og innsikt i splittelsen mellom strategiske og operative

funksjoner, til at enhetene ikke etterlever sine roller? Eller kan et manglende samsvar forklares ut fra kulturelle aspekter som institusjonalisering og stivhengighet?

Også bruken av kontraktsstyring i forholdet mellom NAV-direktoratet og NAV Drift og Utvikling kan utgjøre et interessant tema for videre studier. Etableringen av NDU som en intern etterspørselsbasert støtteenhet, styrt ut fra kontrakter, kan betraktes som et tiltak i en overgang fra vertikal til horisontal styring. NDUs direkte samhandling med interne brukere, kan også tolkes som at enheten står friere enn hva tilfellet ville vært i en tradisjonell, hierarkisk styringskjede. Det kan ut fra dette være interessant å finne ut hvilke styringsmessige effekter kontraktsstyring har for direktoratsledelsens kontroll over NDU.

Norges forskningsråd innledet tidligere i år en evaluering av NAV-reformen. Ni ulike forskningsinstitusjoner deltar i dette prosjektet, som omfatter sju ulike moduler og som vil pågå helt til 2013. Det grunnleggende målet med evalueringen er å gi svar på om NAV-reformen når de tre overordnede målene om flere i arbeid og aktivitet, enklere for brukerne og bedre behovstilpassede tjenester, samt en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Forskningsrådet 2007). Evalueringen vil forhåpentligvis kunne belyse i hvilken grad organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet kan betegnes som gunstig, i forhold til å fremme NAV-reformens målsetning om en bedre fungerende arbeids- og velferdsforvaltning.

Litteraturliste

- Andersen, I. (1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, S.S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): *Arbeids- og velferdsdirektoratet*. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dep/underliggende_etater/Arbeids-_og_velferdsdirektoratet.html?id=85795
[Lesedato: 15.10.07]
- Arbeids- og sosialdepartementet (2005): *Departementsråd Tor Saglie skal lede den nye arbeids- og velferdsetaten*. Pressemelding. Nr. 57. Bondevik II. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Arbeids--og-sosialdepartementet/252469/234470/departementsrad_tor_saglie_skal.html?id=256624
[Lesedato: 01.08.07]
- Brunsson, N. (2002): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990): "Kan organisasjonsformer velges?" Kap.1 i Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.): *Makten att reformera. Inntressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Christensen, T. (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- Christensen, T. (2001): Administrative Reform: Changing Leadership Roles? i *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.14, No. 4, October 2001 (s. 457-480).
- Christensen, T. og M. Egeberg (1997): "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater", kap.2 i Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap..* Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Lægreid og P.G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., M. Egeberg og P. Lægreid (1999): *Regjeringsapparatet - Et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 3, mai 1999.

- Christensen, T. og P. Lægreid (2006): *The whole-of-government approach – regulation, performance and public-sector reform*. [Vitenskapelig foredrag]. “A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialouge” – Workshop 2 – Performance of Regulation and Regulation of Performance. Leuven, 1.-3. juni.
- Christensen, T., P. Lægreid og A.R. Ramslien (2006): *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og K.A. Røvik (1999): “The Ambiguity of Appropriateness”, kap.8 i Egeberg, M. og P. Lægreid (red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields, kap.3 i DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Egeberg, M. (1989): ”Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen”, kap.1 i Egeberg, Morten (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Fimreite, A.L. og P. Lægreid (2004): *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Notat skrevet på oppdrag av Lokaldemokratikommisjonen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Rokkan-senteret, Universitetet i Bergen.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Hovedavtalen i staten, 1. februar 2006 – 31. desember 2008*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Lover-og-regler/reglement/2006/Hovedavtalen-i-staten.html?id=449042> [Lesedato: 04.08.2007]
- Forskningsrådet (2007): *Evaluering av NAV-reformen*. URL: <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?cid=1158652827750&pagename=eva-nav%2FPage%2FHovedSide&site=eva-nav> [Lesedato: 28.10.07]
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hammond, T.H. (1990): In Defence of Luther Gulick’s ‘Notes on the Theory of Organization’, i *Public Administration Vol. 68 (s.143-173)*.

- Haugneland, Ø. (2006): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). En studie av beslutningsprosessen som endte i vedtak om reorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Hellevik, O. (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krasner, S.D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective" i *Comparative Political Studies* 21 (1) s.66-94.
- Kruuse-Meyer, T. (2005): *SATS-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1983): *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government*, i *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, s. 281-296.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", kap.2 i DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mikkelsen, B. (1995): *Methods for Development Work and Research*. London: Sage.
- NAV (2006): *Om NAV*. URL:
<http://www.nav.no/page?id=1073743081>
 [Lesedato: 04.10.06]
- NAV-interim (2005a): *Overordnet plan for NAV-interim, versjon 2. Etablering av Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- NAV-interim (2005b): *Prosjektplan for Bygg ny etat – delprosjekt organisering, "en kulturbyggende utviklingsprosess med klar retning"*.
- NAV-interim (2005c): *Tilleggsdokument fra prosjekt Organisering. Etatenes innspill til skisser for overordnet organisering og prosjektets anbefaling*.
- NAV-interim (2005d): *Foreløpig rapport fra prosjekt Organisering. Arbeidsdokument – skisser til overordnet organisering av ny etat*.

- NAV-interim (2005e): *Skisse til overordnet ansvarsfordeling og styringslinjer i ny etat*. Brev til Arbeids- og sosialdepartementet, 22. desember.
- NAV-interim (2006a): *Forslag til organisering av NAV direktorat og NAV Drift og utvikling. Utdypende informasjon i forbindelse med forhandlingene*.
- NAV-interim (2006b): *Prosjektplan for organisering av fylkesleddet i NAV – fra ord til handling*.
- NAV-interim (2006c): *Mandat for underprosjekt – Organisering av direktorat*.
- NAV-interim (2006d): *Prosjektplan for Nytt direktorat og enhet for drifts- og utviklingstjenester*.
- NOU (2003: 34): *Mellom stat og marked*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU (2004: 13): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Sosialdepartementet.
- NOU (2006: 14): *Granskning av Utlendingsdirektoratet*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 96 (2004-2005): *Om lov om interimsorganisering av ny arbeids- og velferdsetat*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ot.prp. nr. 47 (2005-2006): *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Peters, B.G. (2005): *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism*. London: Continuum.
- Pollitt, C. (2003): *Joined-up Government: a Survey*. Political Studies Review Vol 1: 34-49.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R. (2001): *Institutions and Organisations*. Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Statskonsult (2002): *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen. Et forprosjekt*. Notat 2002:6.

Stortinget (2006): *Skriftlig spørsmål fra Åse Gunhild Woie Duesund (KrF) til arbeids- og inkluderingsministeren*. Dokument nr. 15 (2005-2006), Spørsmål nr. 474, 15.02.2006.

St.prp. nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.

Østerud, Ø. (2002): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

Eksempel på intervjuguide:

Respondentens rolle i prosessen

- Kan du beskrive din rolle i prosessen/i prosjektet?
- Hvordan kom du inn i prosessen/i prosjektet?

Mandat, føringer og prosjektgruppe

- Hvem utformet mandatet?
- På bakgrunn av hva ble mandatet utformet?
- På hvilket grunnlag ble de ulike medlemmene i prosjektgruppen valgt ut?
- Hvordan oppfattet du prosjektgruppens mandat?
- Ble det gitt andre føringer/signaler for arbeidet?
- Hvordan ble mandatet/føringene lagt til grunn for prosjektgruppens arbeid?

Møtevirksomhet

- Hvordan ble arbeidsfordelingen mellom prosjektdeltakerne bestemt?
- Hvordan foregikk det rent praktiske arbeidet i prosjektgruppen?
- Hvor hyppig måtte prosjektgruppen rapportere til programleder?
- Hvilke aktører ble involvert i arbeidet med den overordnede modellen?
- Kan du fortelle litt om presentasjons- og dialogrunden etter overleveringen av de tre modellforslagene?
- I hvilken grad ble eksterne aktører, altså utenfor prosjektgruppen og NAV-interim, involvert i direktoratsprosjektets arbeid?
- Hvordan foregikk forhandlingene våren 2006?
- I hvilken grad var følgende aktører involvert i dette arbeidet:
 - Politisk ledelse
 - NAV-interim
 - Tillitsvalgte
 - Eksterne aktører

Organisasjonstenkning

- Oppfattet du at det lå klare føringer for hvilke problemer og løsninger dere skulle konsentrere dere om i prosjektgruppen?
- Hvorfor et strategisk direktorat?
- Hvorfor en operativ enhet i form av NDU?
- Hvorfor tok kartleggingen utgangspunkt i et leveranseperspektiv?

- Hvordan ble resultatet av kartleggingen mottatt av NAV-interim og de ansatte i de to direktoratene?
- Hvordan ble bestiller-utførermodellen i form av skillet mellom direktoratet og NDU mottatt i forhandlingene?
- Var det enkelte temaer som utpekte seg som vanskelig å oppnå enighet om i forhandlingene?
- Var det enkelte temaer som utpekte seg som vanskelig å oppnå enighet om internt i prosjektgruppen?